

Cuadernos

Manuel

Giménez

Abad

7

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2014

ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

Cuadernos Manuel Giménez Abad

DIRECCIÓN:

José Tudela Aranda

COMITÉ CIENTÍFICO:

Xavier Arbós Marín

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Gerona

Manuel Contreras Casado

Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad
de Derecho de la Universidad de Zaragoza

Alberto López Basaguren

Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad del País Vasco

Fernando López Ramón

Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Zaragoza

Juan José Solozábal Echavarría

Catedrático de Derecho Constitucional de
la Universidad Autónoma de Madrid

COORDINACIÓN:

José Sánchez Medalón y Mario Kölling

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Mario Kölling:

Novedades del Federalismo comparado

Eva Sáenz Royo:

Novedades del Estado Autonomico

Olga Herraiz Serrano:

Novedades parlamentarias

Fernando Reviriego Picón:

Actualidad Iberoamericana

Eva Estaún:

Crónica internacional

Catalina Ruiz-Rico Ruiz:

Calidad democrática

Zaragoza 2014

© Fundación Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico

ISSN: 2254-4445

Diseño gráfico: Inés Bullich

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2014

ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

SUMARIO

6 PRESENTACIÓN

8 NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

9 INFORME
UNA VISIÓN GENERAL DEL FEDERALISMO BRASILEÑO
por Ernani Contipelli

26 INFORME
LA IMPLICACIÓN DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES
EN LA COMPETENCIA SOBRE INMIGRACIÓN
por Natalia Caicedo Camacho

44 INFORME
THE POSITION OF SOCIAL DEMOCRATIC PARTIES
ON DECENTRALISATION
por Simon Toubreau

56 NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO EVA SÁENZ ROYO

57 INFORME
RAZONES PARA PLANTEAR LA SUPRESIÓN DEL SENADO
por Carlos Garrido López y Eva Sáenz Royo

70 INFORME
LA PLANTA LOCAL TRAS LA LEY DE RACIONALIZACIÓN
Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL:
ESPERANDO A GODOT
por Pedro Luis Martínez Pallarés

83 NOTA
EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
Y LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. A PROPÓSITO DEL SEMINARIO
“EL ESTADO AUTONÓMICO EN TIEMPOS DE DISCIPLINA FISCAL”
CELEBRADO EN SEVILLA EL 26 DE MAYO DE 2014
por Pablo Guerrero Vázquez

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****94 NOVEDADES PARLAMENTARIAS
OLGA HERRÁIZ SERRANO**

95 INFORME

“LA SUPRESIÓN –SOBREVENIDA– DEL SUELDO DE LOS DIPUTADOS DE CASTILLA LA MANCHA SEGÚN LA STC 36/2014, DE 27 DE FEBRERO: UNA SOLUCIÓN SENCILLA PARA UN PROBLEMA COMPLEJO”
por Javier García Roca

108 INFORME

EL NUEVO MODELO DE REPARTO DE ESCAÑOS EN EL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN
por Manuel Vázquez Lapuente y Paz Jiménez Seral

126 INFORME

EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO TRAS LAS ELECCIONES DE 2014: UNA PROGNOSIS
por José Angel Camisón Yagüe

**134 ACTUALIDAD IBEROAMERICANA
FERNANDO REVIRIEGO PICÓN**

135 INFORME

POLÍTICA JUDICIAL EN LA VENEZUELA POST-CHÁVEZ
por Carmen María Márquez Luzardo

147 INFORME

LA REFORMA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL EN ESPAÑA. NOTICIA DE OTRA REFORMA FALLIDA
por Diego Íñiguez Hernández

158 NOTA

AVANCES HACIA EL *LOCUS STANDI IN JUDICIO* DEL PARTICULAR EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: REFORMAS REGLAMENTARIAS DE LA COMISIÓN Y DE LA CORTE
por Carmen Montesinos Padilla y Ángel Aday Jiménez Alemán

167 NOTA

EL ROL DEL PODER JUDICIAL EN LAS DEMOCRACIAS ACTUALES: EL CASO ARGENTINO
por Horacio Rosatti

173 NOTA

PORQUÉ EL CIUDADANO PERUANO NO SE SIENTE REPRESENTADO
por Giovanni Forno Flórez

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2014

ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

186 CRÓNICA INTERNACIONAL EVA ESTAÚN

187 INFORME
UCRANIA: EL POSTCOLONIALISMO SOVIÉTICO
VERSUS LA ELECCIÓN EUROPEA
por Mariusz Maszkiewicz

199 NOTA
WHY NOW? – TYPHOON HAIYAN AND THE PEACE AGREEMENT
BETWEEN THE PHILIPPINE GOVERNMENT AND THE MORO ISLAMIC
LIBERATION FRONT
por Anna Wasiak

205 NOTA
EU-AFRICA RELATIONS FOLLOWING THE 4TH EU –AFRICA SUMMIT
por Ville Suutarinen y Alvaro Benlloch Miranda

210 CALIDAD DEMOCRÁTICA CATALINA RUIZ-RICO RUIZ

211 INFORME
LA TRANSPARENCIA Y EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA. ENTRE UN BALANCE
DECEPCIONANTE Y UN FUTURO SOMBRÍO
por Joan Ridao Martín

223 INFORME
LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DESDE EL ESTADO
CONSTITUCIONAL DE DERECHO: LA LEGISLACIÓN SOBRE
FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA
por Gerardo Ruiz-Rico Ruiz

242 NOTA
DERECHOS Y CALIDAD DEMOCRÁTICA EN BRASIL:
LA NECESIDAD DE UNA METODOLOGÍA CLÍNICA
por Julio P. Faro H. de Siqueira

245 ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2014

247 ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2014

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Estimados amigos, con esta nueva edición de los cuadernos ofrecemos un amplio abanico de temas de actualidad: un análisis de las elecciones europeas, un informe sobre la situación en Ucrania, reflexiones sobre reformas del poder judicial en Argentina, Venezuela y España y otros trabajos sobre recientes tendencias, como la evolución del Federalismo brasileño o un análisis crítico sobre el sistema electoral alemán.

En concreto, en el primer apartado, *Novedades del Federalismo comparado*, **Natalia Caicedo Camacho** analiza los acuerdos de inmigración celebrados a partir de la década de los noventa entre la Federación y las provincias canadienses. Tras un profundo estudio de los acuerdos intergubernamentales, la autora concluye que los acuerdos han disminuido el nivel de asimetría en relación a la competencia sobre inmigración. Además, la gestión realizada por las provincias pone en evidencia la necesidad de repasar los perfiles migratorios altamente cualificados y la necesidad de implementar mecanismos de coordinación entre las provincias y con el gobierno federal, con el fin de evitar distorsiones en el modelo migratorio. Por su parte, **Ernani Contipelli**, Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Comparados de Chile, presenta un análisis de las líneas estructurales del federalismo brasileño comparándolas con las disposiciones normativas clásicas del Federalismo. Finalmente, **Simon Toubeau**, Investigador García Pelayo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, analiza el rol y las preferencias de los partidos socialdemócratas en los procesos de descentralización en Bélgica, Italia, España y el Reino Unido preguntando en qué momento los partidos socialdemócratas apoyaron la descentralización y en qué momentos se opusieron.

Tres informes integran el apartado *Novedades parlamentarias*. Como no puede ser de otra forma, en el primero de ellos se analizan los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo (PE). Para valorar el impacto y las consecuencias de los comicios, **José Ángel Camisón Yagüe** presenta las modificaciones que ha introducido el Tratado de Lisboa y posteriormente reflexiona sobre el papel que se puede esperar del PE en los próximos años. En el segundo informe, **Manuel Vázquez Lapuente y Paz Jiménez Seral**, estudian el sistema electoral alemán y su reciente reforma por ser un modelo de referencia mundial y especialmente para España, considerando que algunos partidos políticos han manifestado el deseo de adaptarlo. A pesar de la complejidad del sistema los autores lo presentan de forma muy clara, utilizando como ejemplo su aplicación a las pasadas elecciones al Parlamento alemán. En el tercer informe, **Javier García Roca** reflexiona sobre el contexto, los hechos y los argumentos de las partes en la reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha respecto de las retribuciones de los diputados.

En lo que se refiere a las *Novedades del Estado Autonomico* **Carlos Garrido López** y **Eva Sáenz Royo** analizan las razones por las que se podría plantear la supresión del Senado, argumentando que en los Estados Federales los poderes de las segundas Cámaras están siendo mermados y en algunos se debate sobre su supresión. Además en la mayoría de los casos, éstas no funcionan como cámaras territoriales sino que reproducen la misma dinámica partidista de la primera Cámara. En este sentido, en España en la práctica el Senado reformado duplicaría –y podría entorpecer– la representación política del Congreso. En el segundo informe **Pedro Luis Martínez Pallarés** analiza las limitaciones de la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Según el autor la reforma local en España renuncia a abordar una reestructuración de la planta municipal y en su lugar se pretende racionalizar la planta local, atribuyendo el grueso de la cobertura de las deficiencias municipales a las Diputaciones Provinciales.

Los informes del área *Actualidad Iberoamericana*, abordan cuestiones relacionadas con recientes reformas del poder judicial en Argentina, Venezuela y España. **Carmen**

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

María Márquez Luzardo analiza de manera crítica la reforma en Venezuela que se desarrolló en un contexto de alta polarización política y conflictividad social. También los autores de los casos de España y Argentina revisan de manera crítica la temática. En este sentido, **Diego Íñiguez Hernández** considera que la nueva regulación en España es dudosamente constitucional y concluye que el nuevo Consejo es menos plural y tan intensamente presidencialista que cabe dudar que siga siendo un órgano colegiado y permita un predominio absoluto de la mayoría.

En la *Crónica internacional* **Mariusz Maszkiewicz**, Ex-Embajador de Polonia en Bielorrusia (1998-2002), analiza en su informe la situación actual en Ucrania en el contexto de guerra con Rusia, argumentando que la cuestión del presente conflicto no es simplemente la disputa entre dos países que limitan entre sí, sino el resultado del sistema postcolonial de dependencia en la región postsoviética. El presente conflicto ruso-ucranio es así, pues, una guerra del pasado, que se parece a la “guerra fría”, aunque para los propios ucranios tiene un carácter trascendental.

Finalmente, en la sección *Calidad Democrática* se continúa con el debate sobre la nueva Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Jaén, **Gerardo Ruiz-Rico Ruiz**, analiza en su contribución los deficitarios mecanismos de control que regulan y se aplican a la financiación de los partidos políticos en España. También el segundo informe se centra en este tema clave, y el autor **Joan Ridao Martín** considera que la financiación de los partidos a través de prácticas espurias y la corrupción política es cada vez más un indicador clave para la ciudadanía a la hora de elegir su opción política, junto a los programas y los candidatos, especialmente en el actual contexto de crisis económica e institucional. Por ello, demanda no sólo un endurecimiento del control de la financiación sino también un recorte sustancial de las ayudas del Estado a los partidos políticos.

Esperamos que estos temas resulten de vuestro interés. Podéis remitir vuestras opiniones y sugerencias o colaboraciones a los coordinadores José Sánchez Medallón (Jsanchez@cortesaragon.es) o Mario Kölling (mariokoelling@gmx.de). ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

**NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO**

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO MARIO KÖLLING

INFORME
UNA VISIÓN GENERAL DEL FEDERALISMO BRASILEÑO
por Ernani Contipelli

INFORME
LA IMPLICACIÓN DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES
EN LA COMPETENCIA SOBRE INMIGRACIÓN
por Natalia Caicedo Camacho

INFORME
THE POSITION OF SOCIAL DEMOCRATIC PARTIES
ON DECENTRALISATION
por Simon Toubeau



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

INFORME

UNA VISIÓN GENERAL DEL FEDERALISMO BRASILEÑO**por Ernani Contipelli**

Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Comparados – CEPCC (Chile)¹**RESUMEN**

El presente artículo tiene por finalidad presentar las líneas estructurales del federalismo brasileño, tomando como base las disposiciones normativas que versan sobre el tema e insertándolas en el conjunto de características comunes al federalismo, para fin de facilitar la comprensión de conceptos e instituciones, bien como de sus respectivas evoluciones, en sintonía con las interpretaciones formuladas en el plan constitucional.

ABSTRACT

This article aims to present the structuring lines of the Brazilian federalism, based on the normative dispositions that concerned to the theme and placing them on the set of characteristics common to federalism, to facilitate the understanding of concepts and institutions as well as their respective developments, in line with the interpretations made in the constitutional plan.

I. INTRODUCCIÓN

La imposibilidad de determinación de un concepto único y amplio de federalismo tiene como consecuencia la necesidad de verificación de un conjunto de características comunes que presentase como factor constante en la variedad de modelos estatales existentes, permitiendo encuadrar una forma de estructuración territorial como siendo federal, para reconocer adecuadamente sus instituciones y partes componentes y apartarlo de las demás organizaciones de Estado, creando el espacio apropiado para investigación de sus datos concretos.

En el estudio propuesto, las características comunes al federalismo son utilizadas como esquema para análisis del sistema de organización territorial brasileño y su disposición constitucional vigente, permitiendo, así, una mejor visualización y comprensión de la propia estructuración y desarrollo de sus distintos niveles de descentralización de poder.

1. Pos-Doctor en Derecho Financiero Comparado – Universidad Pompeu Fabra. Pos-Doctor en Derecho Constitucional Comparado – Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Derecho del Estado – PUC/SP. Master en Filosofía del Derecho y del Estado – PUC/SP. Experto en Derecho Tributario – PUC/SP. Licenciado en Derecho – Mackenzie/SP. Investigador Visitante en el Centro Interdipartimentale di Ricerca e di Formazione sul Diritto Pubblico Europeo e Comparato (DIPEC) de la Università di Siena (Italia), en el Observatorio de la Evolución de las Instituciones de la Universidad Pompeu Fabra (España), en el Instituto de Derecho Comparado da Universidad Complutense de Madrid (España), en la Université Paris I – La Sorbonne (Francia). Profesor Visitante en la Universidad Castilla-La Mancha (España) y en la Universidad Autónoma de Coahuila (México). Miembro de los Grupos de Investigación “Estado y Economía en Brasil” y “Financiación de los Derechos Sociales y Pacto Federativo” de la Universidad Mackenzie (Brasil). Miembro del Consejo Ejecutivo de la Academia Brasileña de Derecho Tributario. Profesor de la Universidad Autónoma de Chile (Chile). Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Comparados – CEPCC (Chile).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

De ese modo, en un primer momento, son presentadas las características comunes al federalismo (niveles de gobierno, descentralización constitucional y autonomía financiera, representación de las voluntades parciales en la formación de la voluntad general y existencia de órgano encargado de la solución de conflictos entre unidades constitutivas), para mejor comprensión de sus conceptos y funciones, lo que será de extrema relevancia en el desarrollo de la investigación. Por fin, el concepto representativo de cada una de las características comunes al federalismo es sucesivamente completado con las disposiciones concernientes a la experiencia federal brasileña, desvendando los aspectos principales de su estructuración constitucional.

II. CARACTERÍSTICAS COMUNES AL FEDERALISMO

Las variaciones tipológicas que envuelven los federalismos revelan las dificultades para el establecimiento de fórmulas universales y abstractas que agoten sus esencias. Aún, así, es posible aprisionar determinados elementos que permiten el reconocimiento de características comunes en los sistemas federales, visando a la profundización de la investigación científica, especialmente, en el momento que se pretende destacar sus disposiciones estructurales contenidas en el Texto Constitucional. Vale decir, pueden ser encontradas un rol de características comunes, revelador de elementos similares, comprendidos como puntos de intersección entre los distintos tipos positivados de estructuración, que posibilitan el reconocimiento de un Estado como federal y que exponemos a la continuación, para posteriormente aplicarlo al estudio del modelo de organización estructural brasileño.

Así, una propuesta de investigación conjugada con las herramientas proporcionadas por las características comunes al federalismo, posibilita una mayor precisión en el análisis de las particularidades contenidas en el modelo organizacional estatal, al posibilitar la busca y aislamiento de tales aspectos en la amplitud del sistema constitucional, permitiendo la comprobación empírica, para verificación y confrontación de los elementos informadores del pacto federal.

Por tanto, para reconocimiento inicial de estas características comunes, debemos considerar que el federalismo respecta a la existencia de varios focos de producción de poder en función de las dimensiones territoriales del Estado que expresan la conjugación del deseo federal de unidad en la diversidad. El contenido de esa descentralización implica en una pluralidad de sistemas político-administrativos compuesta por al menos dos niveles de gobierno: central, que se manifiesta en todo el territorio nacional; y subcentrales, con efectos decisivos en el ámbito regional o local.

Y, al revelar la existencia de distintos niveles de gobierno, el federalismo caracteriza, por consecuencia lógica, por la atribución y simultánea delimitación de poder para entidades representativas de las pluralidades territoriales que están presentes en la composición del Estado, la cuales reciben esos campos de acción previa y directamente del Texto Constitucional, lo que lleva a la característica común de la descentralización constitucional.

Con el proceso de descentralización constitucional ocurre la distribución de competencias entre todas las unidades constitutivas, estableciendo no apenas la estructura de los niveles de gobierno, sino, principalmente, los límites exactos para fruición del poder, con la determinación de sus correspondientes esferas de autonomías políticas. En otros términos, en el modelo estatal federativo, por fuerza del fenómeno de la descentralización constitucional, encontramos un campo de competencia para expedición de decisiones propias por parte de las unidades constitutivas con relación a la entidad central, para tratar de los asuntos de su particular interés, relativos a las

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

peculiaridades correspondientes al espacio territorial delimitado para alcanzar su esfera poder, que se denomina autonomía, que comprende, simplemente, la capacidad para actuar circunscrita a determinados fundamentos dispuestos previamente en el Texto Constitucional².

Relevante considerar que la descentralización de poder caracterizase como atribución de autonomías y competencias para que las unidades constitutivas cumplan el papel que les fue constitucionalmente atribuido, evidenciando la necesidad de previsión de instrumentos que autoricen la obtención de recursos financieros suficientes para que puedan hacer frente a los gastos con el atendimiento de los intereses públicos. Por cierto, entre los rasgos esenciales de la estructuración estatal deben estar previstos no apenas los poderes que se agregan a los intereses colectivos (educación, salud, vivienda, ocio, entre otros), que traducen las tareas insertas en las competencias constitucionales atribuidas a los poderes constituidos, sino también el modo por el cual podrán obtener ingresos financieros necesarios para atender esas demandas.

El sistema federal de descentralización constitucional demuestra, aún, la necesaria presencia de un mecanismo que preserve el mantenimiento de la armonía y cohesión entre la pluralidad de poderes decisorios existentes en los distintos niveles de gobierno, con la efectiva manifestación de voluntad de las entidades subcentrales en la formación de la voluntad central, que debe expresar la compatibilización de intereses comunes de la nación. Aunque con ciertas variaciones, esa representación ocurre por medio de la existencia en la estructura del Poder Legislativo Central de una Cámara Parlamentaria propia de las unidades constitutivas, responsable por la defensa y compatibilización de sus múltiples intereses delante de toda federación, con su manifestación decisiva e imprescindible en las etapas de formación de las leyes destinadas a producir efectos en todo territorio nacional. Por tanto, se constata la necesaria presencia de un canal abierto de comunicación entre los distintos niveles de poder como forma de estandarización del ambiente político, especialmente, en el ámbito de expresión de los intereses nacionales, que consubstancia la propia unión de las diversas voluntades parciales.

Además, no hay como negar que con la descentralización del poder surgen discrepancias con relación a la debida interpretación que se debe ser conferida a la determinación de las esferas de autonomía y competencias distribuidas entre las unidades constitutivas, tornando imprescindible la consagración de procesos e instituciones destinadas a solucionar eventuales conflictos en el ámbito de interés de la federación, asegurando la intangibilidad y armonía del vínculo de unidad en la diversidad propuesto por el pacto nacional, función ésta, que, por regla, es conferida a los Tribunales Constitucionales.

De ese modo, para preservar la estructura de la federación, manteniendo el equilibrio entre los distintos niveles de gobierno, encontramos la institución de un Tribunal imparcial, lo cual ejerce arbitraje fundado en disposiciones normativas que garanticen su independencia funcional con relación a las unidades constitutivas, atribuyendo respuestas definitivas en lo que respecta al contenido de la interpretación que se debe atribuir a la Carta Constitucional.

Así, al adoptar como punto de partida la existencia de variaciones tipológicas de federalismo y la posibilidad de extraer puntos comunes para una investigación de estructura organizacional positivada, identificamos las siguientes características: a) presencia

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

de por lo menos dos niveles de gobierno (central y subcentral); b) descentralización constitucional, marcada por la definición de esferas de autonomía y distribución de competencias, donde se destacan los aspectos relativos a la obtención de recursos financieros y gastos de las entidades territoriales, la denominada autonomía financiera; c) participación de las entidades subcentrales en la formación de la voluntad central; y d) existencia de un órgano encargado de solucionar posibles conflictos entre las entidades federativas.

Realizadas las presentaciones conceptuales, tales características comunes a los federalismos, en el desarrollo de ese estudio, serán utilizadas como instrumentos direccionados para la investigación, para aplicarlas, comprenderlas y afrontarlas ante el campo de la experiencia constitucional positiva del sistema de organización territorial brasileña. Resáltese que hay una serie de divergencias doctrinarias con relación a cuales sean las características comunes al federalismo. De cualquier modo, la opción por las características comunes anteriormente descritas es hecha no solo en razón de su alto grado de generalidad, que permite re-direccionamiento de otros elementos para su contenido, sino también por toda la extensión material que abarca, retractando la estructural firmada históricamente para los federalismos.

III. ANÁLISIS DE LAS CARACTERÍSTICAS DEL FEDERALISMO EN EL CASO DE BRASIL

III.1. Niveles de Poder y Descentralización Constitucional

Entre las características comunes al federalismo encontramos distintos focos de producción de poder delimitados constitucionalmente, permitiendo constatar, con relación al modelo federal brasileño, en la disposición del artículo 18 de la Constitución, la existencia de cuatro niveles distintos y autónomos de gobierno en su estructura, los cuales comprenden: Unión Federal, Estados-miembros, Municipios y Distrito Federal.

Aseveramos que las unidades constitutivas representativas de tales niveles de gobierno son concebidas por el Texto Constitucional brasileño con todos los atributos propios de la idea de descentralización política como parte integrante de las características comunes al federalismo, al surgir jurídicamente como entidades dotadas de esferas de autonomía y con competencias predefinidas constitucionalmente, sin la necesidad de someterse a un proceso posterior de afirmación y complementación de sus poderes ante de la federación.

Por tanto, en la descentralización constitucional operada por el Poder Constituyente entre esos cuatro niveles de gobierno, constatamos la opción por un sistema de lista, en que cada entidad federativa recibe una parcela de competencia previamente determinada en el Texto Constitucional, la cual está fundamentada en el principio de la predominancia del interés y pueden ser clasificadas de acuerdo con el grado de coparticipación/interferencia en: horizontal, modelo estanque (dual) en que las unidades constitutivas no colaboran, ni interfieren en el desempeño de la esfera de competencias de las demás; y, vertical, modelo cooperativo, donde existe colaboración, responsabilidad recíproca en el ejercicio de la competencia o interferencia debido al posicionamiento jerárquicamente superior de determinada entidad federativa que ejecuta función de coordinación con relación a las demás, en el caso la Unión Federal.

Específicamente, con relación a la aplicación del principio de la predominancia del interés en la solución de conflictos de competencia, puede ser mencionada jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal, que comprendió la inconstitucionalidad

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

de disposición de la Constitución del Estado-miembro de Amapá, que al garantizar el derecho de pago del medio-billete a los estudiantes en los transportes colectivos municipales avanza sobre la competencia legislativa de los Municipios, destacando que a los Estados-miembros cabe la competencia para tratar del transporte colectivo intermunicipal, de modo que apenas en el caso de ser concedido el beneficio conferido en esos términos, o sea, en la esfera de predominancia de interés del Estado-miembro, no implicaría en una inconstitucionalidad³.

Pues bien. La Unión Federal representa el poder central, poseyendo un extenso e importante rol de competencias otorgadas por la Constitución Brasileña, especialmente en los 25 apartados del artículo 21, y los 29 apartados del artículo 22, qué le atribuye un papel de gran relevancia en el escenario político nacional. Resaltamos que la federación brasileña presenta una estructura con elevado grado de centralización, teniendo en vista que, diferentemente de otros modelos federativos, como EEUU, el proceso de federalización brasileño ocurrió por fuerza de un movimiento centrífugo, esto es, su formación deriva, históricamente, del desplazamiento de poder de la entidad central para las colectividades parciales (conversión de las Provincias componentes del Imperio en Estados-miembros, con el advenimiento del federalismo).

En el artículo 21 de la Constitución Brasileña están previstas las competencias exclusivas de la Unión Federal, que consiste en una serie de tareas administrativas dirigidas a la promoción de intereses federativos comunes y que son marcadas por el atributo indelegabilidad. En el artículo 22, son establecidas las competencias privativas legislativas, las cuales, conforme el parágrafo único de este dispositivo, pueden ser objeto de delegación siendo conferidas para Estados-miembros y Distrito Federal.

Para ilustrar el contenido de la delegabilidad constante del artículo 22 de la Constitución Brasileña, se mencione la Sumula Vinculante n. 02, la cual impide que Estados-miembros y Distrito Federal legislen sobre sistemas de consorcio y sorteos, como bingos y loterías, sin ocurrir la debida transferencia legal de esas competencias por parte de ley complementar de la Unión Federal (entidad constitucionalmente titular). En el mismo sentido, quedó entendida la inconstitucionalidad de ley del Estado de Bahia (Ley n. 6.457/93), que obligaba la instalación de cinturón de seguridad en vehículos de transporte colectivo, por ausencia de autorización por parte de la Unión Federal para que la legislación estadual trate de la materia⁴.

Podemos concluir que las unidades constitutivas no están aptas a ejercer las competencias previstas en el artículo 21, aunque la Unión sea inerte, como, por ejemplo, en la hipótesis en que la Unión Federal deja de ejercer su competencia consistente en la emisión de moneda nacional o de exploración de actividad nuclear, constante, respectivamente, de los incisos VII y XXIII del artículo 21 de la Constitución Brasileña, pues no podemos admitir que otras entidades federativas desempeñen esa función con el pretexto de suplir omisión.

Con respecto al contenido de autonomía política de la Unión Federal, cabe resaltar que los elementos caracterizadores de su auto-organización son descritos en la propia Constitución Brasileña, de modo que los preceptos relativos a la estructura y funcionamiento de sus poderes poseen titularidad constitucional. Así, se encuentran los poderes: a) ejecutivo, teniendo como autoridad superior el Presidente de la República y el Vicepresidente, auxiliados por sus Ministros de Estado; b) legislativo,

3. STF, ADI 845/08.

4. STF, ADI 874.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

donde se sitúa el Congreso Nacional, con estructura bicameral (Cámara de los Diputados y Senado Federal); y el c) Judicial, compuesto por los Tribunales Regionales Federales y Justicia Federal.

A los Estados (o Estados-miembros), entidades representativas del ámbito de autonomía política concerniente a los intereses regionales, son atribuidas las competencias residuales (art. 25), que, por no se encontraren enumeradas, son identificadas desde las prohibiciones explícitas e implícitas, que le son impuestas por el propio Texto Constitucional. Por ejemplo, el Estado-miembro no podrá disponer, sin la debida autorización legal, sobre la materia contenida expresamente en el ámbito de competencias de la Unión y Municipios o, incluso, establecer cultos religiosos o iglesias, subvencionarlos, embarazarles el funcionamiento o mantener con ellos o su representantes relaciones de dependencia o alianza (art. 19, I, CB).

Demás de eso, los Estados-miembros poseen competencias expresas en el artículo 25 de la Constitución Brasileña constantes de su §2º (exploración de servicio de gas canalizado) y §3º (poder para institución de regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, materias éstas que presupone agrupación de Municipios limítrofes con intereses comunes), las cuales revelan la clara opción del Poder Constituyente por la aplicación del principio de la predominancia del interés, con la atribución del trato de asuntos intermunicipales a la esfera de autonomía de los Estados-miembros.

Con relación al contenido de la autonomía política de los Estados-miembros se constata que: a) la auto-organización si estructura desde la manifestación de diversos Poderes Constituyentes Derivados Consecuentes, que crean, sin cualquier interferencia del poder central (Unión), cada una de las Constituciones Estaduales; b) el autogobierno, los representantes son elegidos por los propios ciudadanos, siendo que el Poder Ejecutivo es comandado por el Gobernador y Vice-Gobernador, auxiliados por sus Secretarios de Estado; el Poder Legislativo es unicameral, ocupado por la Asamblea Legislativa, compuesta por los Diputados Estaduales; y el Poder Judicial, formado por la Justicia Estadual, tiene como órgano de cúpula el Tribunal de Justicia; c) auto-legislación, prevista en el artículo 25 de la Constitución Brasileña, posee como característica su aspecto residual; y d) auto-administración, se revela como titular de competencias directivas para desempeñar servicios y actividades públicas de interés regional.

Los Municipios, con el advenimiento de la Constitución de 1988 fueron decisivamente elevados al nivel de entidad federativa, siendo dotados de todos los atributos pertinentes a la autonomía política (organización, legislación, gobierno, administración y finanzas propias), poseyendo competencias exclusivas para tratamiento de asuntos de interés local, bien como suplementar para completar las lagunas existentes en las legislaciones federales y estaduais con relación a sus particularidades. Tal situación acaba por colocar el modelo federativo brasileño adoptado por la Constitución vigente en una situación peculiar, en razón de la inclusión y de la extrema atención conferida a la figura del Municipio ante las demás unidades constitutivas de la federación.

Así, la auto-organización de los Municipios ocurre por la edición de Ley Orgánica (art. 29, *caput*, CB), que es fruto de la obra de su propio Poder Legislativo, es decir, actúa sin cualquier interferencia de las demás entidades federativas, debiendo respetar apenas los límites firmados por la Constitución Brasileña y de la Constitución del respectivo Estado-miembro en el que se encuentra geográficamente situado. Ponderamos que la manifestación del Poder Legislativo Municipal que implica en el surgimiento de Ley Orgánica no puede ser clasificada como una modalidad de Poder

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Constituyente, como lo de creación de Constituciones Estaduales, vez que extrae el fundamento de su fuerza normativa tanto en la Constitución Federal Brasileña como en la Constitución Estadual.

Ya el autogobierno de los Municipios ésta, básicamente, dispuesto en la esfera ejecutiva con Prefeito y Vice-Prefeito, auxiliados por sus Secretarios Municipales; en la esfera legislativa por la presencia de una *Casa Parlamentar* con estructura unicameral, la denominada *Câmara de los Vereadores*; con relación a la esfera judicial, los Municipios se someten al Poder Judiciario del Estado-miembro en que están geográficamente situado, o sea, no hay un poder judicial municipal en la federación brasileña, de modo que los conflictos envolviendo tal entidad deben ser resueltos ante la Justicia Estadual.

El campo de auto-legislación de los Municipios está determinado en el artículo 30 de la Constitución Brasileña, que le otorga, en el inciso I, competencia legislativa exclusiva para tratar de asuntos de interés local; y, en el inciso II, la competencia suplementar para completar las lagunas existentes en la legislación federal y estadual, ajustando el contenido de las materias reguladas a sus particularidades territoriales.

Al lado de esas competencias legislativas, está definida la esfera de auto-administración de los Municipios, que, en los términos del inciso V del artículo 30 de la Constitución Brasileña, consiste en la organización y prestación de servicios públicos de interés local, siendo incluida entre tales actividades de forma expresa la prestación de transporte colectivo, que posee carácter esencial. De ese modo, los problemas relacionados con la circulación de los colectivos, las áreas de aparcamiento, los puntos de parada, las horas, la concesión y el itinerario de las líneas, se encuentran comprendidos entre las atribuciones de los Municipios⁵.

Además de las anteriormente mencionadas, las demás competencias de los Municipios contenidas en el artículo 30 de la Constitución Brasileña tratan de la institución y recaudación de tributos y aplicación de sus respectivas rentas (III); creación, organización y extinción de distritos (IV); mantenimiento, con cooperación técnica y financiera de la Unión Federal y de los Estados-miembros, de programas de educación infantil y enseñanza fundamental (VI), bien como de servicio de sanidad a la población (VII); promover adecuada ordenación territorial, mediante planificación y control de uso, de parcelación y ocupación del solo urbano (VIII); y protección del patrimonio histórico-cultural local (IX).

Resaltamos que los incisos I y V del artículo 30 de la Constitución Brasileña constituyen elementos esenciales para comprensión de la competencia y del propio contenido de la autonomía de los Municipios en el plan de la federación brasileña, al conferir para esa unidad constitutiva poderes legislativos y administrativos para tratar de asuntos de interés local, que, por ser término dotado de extrema indefinición semántica, es sometido al casuismo, siendo definido delante de circunstancias puntuales y concretas, por intermedio de la actuación del Poder Judiciario, al proferir decisiones sobre esa temática, especialmente, con base en el principio de la predominancia del interés.

Para ilustrar la aplicación del principio de la predominancia del interés en los asuntos locales, se puede mencionar la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal, que, fundado en su poder autónomo constitucional, considera el Municipio como unidad constitutiva competente para legislar sobre la instalación de equipos de seguridad en

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

establecimientos bancarios, tales como porteos electrónicos o cámaras, al paso que la hora de funcionamiento de agencias bancarias compete a la Unión Federal, por ser asunto que envuelve el sistema financiero nacional, sobrepasando los límites del interés local⁶.

El Distrito Federal, inspirado en el sistema norteamericano, consiste en un espacio territorial neutral, que tiene como función albergar la sede del gobierno central, otorgándole autonomía política para evitar posibles interferencias en el local de decisiones políticas pertinentes a la toda federación. Así, fueron conferidas al Distrito Federal las mismas competencias reservadas a los Estados-miembros y Municipios (art. 32, §1º, CB), siendo que algunas materias, tales como organización del Poder Judicial, Policía y Cuerpo de Bomberos, las cuales estarían normalmente en el campo de competencia de los Estados-miembros, fueron atribuidas a la Unión (artículo 21, XIII y XIV, CB).

Con relación a los demás elementos que denotan el contenido de la autonomía política del Distrito Federal, se constata que poseen capacidad de auto-organización por medio de la edición de Ley Orgánica Distrital (art. 32, caput, CB), que por obedecer solamente los principios firmados en la Constitución Brasileña también se caracteriza como manifestación del Poder Constituyente Derivado Consecuente; y capacidad de autogobierno, elección directa por sus ciudadanos tanto del jefe del Poder Ejecutivo, Gobernador Distrital, no más nombrado por el Presidente de la República, bien como de los miembros de su *Casa Parlamentar*, los Diputados componentes de la Asamblea Distrital (art. 32, §2º y §3º, CB).

Aunque posea una estructura diferenciada, por acumular competencias de Estados-miembros y Municipios y tener algunas de sus instituciones básicas organizadas y mantenidas por la Unión Federal, el Supremo Tribunal Federal entiende que el Distrito Federal está estructuralmente más cercano al Estado-miembro de que el Municipio, haya vista que en materia de competencia concurrente posee campo de actuación idéntico al de los Estados-miembros (art. 24, CB); así como los Estados-Miembros, es pasible de sufrir intervención por la Unión Federal (art. 34, CB) distintamente de los Municipios (art. 35, CB); posee los tres orgánicos poderes estatales, en cuanto los Municipios poseen apenas dos (art. 29, I, CB); es aplicado al Distrito Federal el mismo tratamiento conferido a los Estados-miembros con relación al número de diputados distritales, a la duración de los respectivos mandatos, a los subsidios de los parlamentares (art. 32, §3º, CB); la Mesa de la Cámara Legislativa del Distrito Federal, como las Asambleas Legislativas Estaduales, posee legitimación activa para proponer Acción Directa de Inconstitucionalidad (art. 103, IV, CB); por fin, allende ser inserto juntamente con los Estados-miembros en la composición de la personalidad jurídica de la Unión Federal, el Distrito Federal participa del proceso de formación de la voluntad legislativa nacional (arts. 45 y 46, CB)⁷.

En lo que se refiere al sistema vertical de atribución de competencias, se cite, inicialmente, el artículo 23 de la Constitución Brasileña determina el campo de competencias comunes de las unidades constitutivas, es decir, aquéllas que son desempeñadas igualmente en actuaciones no excluyentes, en que la responsabilidad por su ejecución debe ser compartida entre todas las entidades federativas como forma de cooperación obligatoria.

6. STF, RE 385.398/MG.

7. STF, ADI 3756-1, DF.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Ejemplo de la idea de responsabilidad recíproca en el desempeño de capacidades comunes puede ser encontrado en la jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal, al analizar ley del Estado de Rio Grande do Sul (Ley Estadual n. 11.380/99), que atribuía al Municipio la responsabilidad por la protección y guarda de los sitios arqueológicos localizados en su territorio, decidió por su inconstitucionalidad, entendiendo qué tal función administrativa está inserta en el ámbito de competencia común y, por tanto, debe ser objeto de acciones simultáneas de las entidades federativas, que no pueden si eximir de tal responsabilidad⁸.

La posibilidad de ocurrencia de actuaciones coincidentes o de conflicto en el ámbito de las competencias comunes acarrea al párrafo único del artículo 23 de la Constitución Brasileña, que autoriza la Unión Federal a editar leyes complementarias para establecimiento de normas de cooperación entre entidades federativas destinadas al equilibrio del desarrollo y del bienestar nacional. Aclaramos que hasta el presente momento no fue editada referida ley complementar, que de cierto modo dificulta la implantación de las relaciones intergubernamentales contenidas en ese precepto y de la propia idea de federalismo cooperativo que pauta la organización territorial del poder en la actual Constitución.

Complementando el sistema de distribución vertical, el artículo 24 de la Constitución Brasileña determina las competencias legislativas concurrentes, que confieren a la Unión Federal la tarea de establecer las normas generales sobre las materias enumeradas (§1º), reservando, así, espacio para que Estados-miembros y Distrito Federal puedan suplementar tales leyes con la creación de normas específicas (§2º), que, lógicamente, no podrán contrariar los términos de las directrices genéricas contenidas en el plan federal. Destacamos que en el caso de inercia de la Unión Federal, en lo que se refiere a la edición de norma general, Estados-miembros y Distrito Federal están constitucionalmente autorizados a ejercer competencia legislativa plena sobre la materia para el fin de atender sus particularidades regionales en lo que sea estrictamente necesario (§3º). En la hipótesis de superveniencia de la norma general federal sobre el asunto, será suspendida, en lo que revelarse contraria, la eficacia de la ley estadual o distrital (§4º).

Por tanto, así como los demás Estados que adoptan la forma federal, el modelo brasileño posee estructura particularizada en lo que refiere a la existencia de distintos niveles de gobierno y la intensidad de poder otorgado a cada uno de ellos, la cual se encuentra adaptada a la realidad jurídica y práctica política vivida históricamente por sus instituciones, qué se refleja en la organización territorial de poder descrita en su Texto Constitucional vigente, sobretodo, en la inclinación a la centralización excesiva del poder, con la atribución de amplio conjunto de competencias políticamente estratégicas para el poder central, y en la fuerte tradición municipal, que revigora la figura de poder local.

III.1.1. Auto-organización Subcentral

En el artículo 25 de la Constitución Brasileña encontramos determinado el instrumento que denota la capacidad de auto-organización de los Estados-miembros, que ocurre a través de la edición de Constituciones Estaduales, como forma de expresión del denominado Poder Constituyente Derivado Consecuente, que tiene como función primordial complementar la actuación legislativa de construcción del sistema anteriormente desempeñada por el Poder Constituyente Originario, al conferir los retoques finales a la estructura de descentralización del poder presente en el pacto federativo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Así, conviene afirmar que la actividad desarrollada por el Poder Constituyente Derivado Consecuente está limitada a los preceptos anteriormente firmados por el Poder Constituyente Originario, para que sea constatada la legitimidad de sus manifestaciones en la tarea de consagración de las Constituciones Estaduales, que pueden ser sometidas, incluso, al control de constitucionalidad. Desarrollando el raciocinio, tenemos que la capacidad de auto-organización del Estado-miembro, manifestada por su Poder Constituyente Consecuente con la elaboración de la respectiva Constitución, no puede ser considerada como poder soberano, que posee total y plena libertad, que es expreso en carácter absoluto, pues fundada en la propia idea de autonomía política que está contenida en la organización de una federación, encuentra su campo de actuación limitado por las disposiciones de la Constitución Federal.

Con efecto, las Constituciones Estaduales, por fuerza del artículo 11 del ADCT, quedaron elaboradas por las Asambleas Legislativas Estaduales, es decir, por medio de órganos legislativos propios de los Estados-miembros, sin cualquier participación o control del poder central, qué, justamente, permite identificar la verdadera idea que se pretende imprimir al contenido normativo de la actuación del Poder Constituyente Derivado Consecuente.

Entre las cuestiones que envuelven la auto-organización de los Estados-miembros, destacamos la aplicación del principio de la simetría, lo cual, oriundo de construcción jurisprudencial, tiene por finalidad homogeneizar en los distintos niveles del gobierno federal las directrices normativas relativas a la separación, independencia y armonía de los poderes, siendo que, con relación a los Estados-miembros, su fundamento directo se encuentra respaldado en el art. 25, CB y art. 11, ADCT, que exigen la observancia de los principios de la Constitución Federal.

Con respeto a ese principio, el Supremo Tribunal Federal opta por su aplicación al caso concreto, teniendo en vista la relación directa con equilibrio de la federación, al colocar lado a lado la idea de autonomía y centralización con la posible vinculación excesiva de la esfera de auto-organización de los Estados-miembros a determinadas directrices constitucionales que se presenten desprovistas de sentido jurídico en ámbito regional, como se puede constatar en el siguiente pasaje: *“no es lícito, sino contrario a la concepción federativa, someter los Estados-miembros, bajo el título vinculante de la regla de la simetría, a normas o principios de la Constitución de la República cuya inaplicabilidad o inobservancia local no implique contradicciones teóricas incompatibles con la coherencia sistemática del ordenamiento jurídico, con severos inconvenientes políticos o graves dificultades prácticas de cualquier orden, ni con otra causa capaz de perturbar el equilibrio de los poderes o la unidad nacional. La invocación de la regla de la simetría no puede, en síntesis, ser producto de una decisión arbitraria o no motivada del intérprete”*⁹.

Por tanto, el Poder Constituyente Derivado Consecuente existente en el modelo de organización federal brasileña permite la auto-organización de los Estados-miembros, con la creación de sus propias Constituciones, independientemente de cualquier interferencia de los poderes existentes en el ámbito central, respetando apenas los principios firmados en el Texto Constitucional, especialmente, con alta valorización de la igualdad entre las entidades componentes de este nivel de gobierno, desde la exigencia de cierta homogeneidad en la estructuración de los poderes regionales, por fuerza de la aplicación del principio de la simetría.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****III.1.2. Autonomía Financiera**

La autonomía financiera presentase marcada por la rigidez y exhaustividad de los dispositivos de la Constitución Brasileña, de modo que no se contenta solamente en establecer los principios básicos y mecanismos de obtención de ingresos públicos, este documento jurídico va más allá para determinar de forma pormenorizada todos los elementos para tratamiento de la materia, confiriendo al legislador infra-constitucional una función meramente reglamentar, en razón de su reducida margen de discrecionalidad.

De ese modo, el Texto Constitucional brasileño establece en su Título VI “*Del Tributación y Presupuesto*” los dispositivos que reglamentan el desarrollo de la actividad financiera estatal, estableciendo desde los hechos generadores posibles de los tributos, que deben ser instituidos en la esfera de autonomía de cada entidad federativa, hasta los porcentajes y beneficiarios de transferencias intergubernamentales y fondos de participación, lo que comprueba el rigor de detalles con que lo constituyente cuidó de esta temática.

Con relación a la organización del régimen tributario está reservado a cada entidad federativa campo propio de autonomía concerniente a la otorga de competencias fiscales para instituir tributos, por medio de la creación de sus propias leyes e independiente de cualquier intervención, respetando tan sólo el contenido de las materialidades y directrices previamente planteados por la Constitución.

Así, la Unión Federal recibió competencia exclusiva para proceder a la creación de los siguientes tributos: los impuestos descritos en los artículos 153, incidentes sobre importación, exportación, renta, productos industrializados, operaciones financieras, propiedad territorial rural y grandes fortunas, y 154, residual y extraordinario de guerra; los empréstitos compulsorios previstos en el artículo 148 para atender gastos extraordinarios consecuentes de calamidades públicas, de guerra o su inminencia, bien como inversión pública de carácter urgente y relevante interés nacional; y las contribuciones sociales (subdivididas en sociales generales y destinadas al costeo de la seguridad social), de interés de categorías profesionales o económicas y de intervención en el dominio económico contenidas en el *caput* del artículo 149.

A los Estados-miembros, la Constitución reserva la competencia tributaria exclusiva para: creación de los impuestos previstos en el artículo 155, que pueden ser instituidos sobre la transmisión causa mortis y donación de cualesquiera bienes o derechos, operaciones relativas a la circulación de mercaderías, prestación de servicio de transporte interestatal e intermunicipal y de comunicación, propiedad de vehículos automotores; bien como de la contribución destinada al costeo del régimen jurídico de sus servidores públicos prevista en el artículo 149, §1º.

Ya la competencia tributaria exclusiva de los Municipios está prevista: en el artículo 156 de la Constitución, que autoriza la creación de impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana, la transmisión inter-vivos de bienes inmóviles y la prestación de servicios de cualquier naturaleza, excepto los que ya se encuentran enumerados por el artículo 155; en el artículo 149, §1º, con la edición de contribución destinada al costeo del régimen de la seguridad social de sus servidores públicos; y, finalmente, en el artículo 149-A, introducido por la Enmienda Constitucional n. 39/02, que permite la creación de contribución para costeo del servicio de iluminación pública.

El Distrito Federal, por su vez, cumula las competencias de los Estados-miembros y Municipios, poseyendo competencia tributaria exclusiva tanto para instituir los impuestos previstos en el artículo 155 de la Constitución cuanto, por fuerza del artículo

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

147, los impuestos municipales del artículo 156, además de las contribuciones destinada al costeo del régimen de la seguridad social de sus servidores públicos (artículo 149, §1º) y al costeo del servicio de iluminación pública (artículo 149-A).

Además de los tributos anteriormente descritos, está inserto en el campo de competencia tributaria común, que pueden ser ejercidas por cualquiera de las entidades federativas, desde que obedecidas ciertas condiciones constitucionales, la creación: de tasas, en razón del ejercicio del poder del policía o por la utilización efectiva o potencial, de servicios públicos específicos y divisibles, prestados al contribuyente o puestos a su disposición (artículo 145, II); y de contribuciones de mejoría, consecuentes de obras públicas (artículo 145, III).

Con respeto a la tributación, conviene mencionar aún el dispuesto en el artículo 150 de la Constitución que establece las limitaciones constitucionales al poder de tributar consistente en la determinación de directrices y hechos que, al balizar la actividad del legislador infra-constitucional, influyen en el delineamiento del campo de competencias tributarias de las entidades federativas, quedando, así, fijados, además de una serie de principios constitucionales tributarios (legalidad, igualdad, irretroactividad, anterioridad, prohibición al confisco y libertad al tránsito de bienes y personas), las denominadas reglas de inmunidades, que impiden el ejercicio de la tributación referente a determinados hechos que consagran valores de relevante interés constitucional.

En el caminar de su rigor de detalles, la Constitución brasileña trata de disponer sobre el reparto de los ingresos tributarios, estableciendo un complejo mecanismo de transferencias intergubernamentales con cuotas de participaciones directas e indirectas, que configura elemento esencial para garantía de la autonomía financiera de las entidades territoriales, especialmente, Estados-miembros y Municipios, en la medida que posibilita la redistribución de la recaudación entre distintos niveles de gobierno, con base en criterios previamente estipulados, para posibilitar equilibrio y armonización entre las unidades territoriales componentes del pacto federativo.

De ese modo, las transferencias intergubernamentales previstas en el sistema federativo brasileño pueden ocurrir: directamente, con la participación de una dada entidad territorial en el producto de un tributo recaudado por otra; o indirectamente, por medio de la creación de fondos, en que porcentuales recaudados con ciertos tributos son orientados para constitución de masa patrimonial afectada a la posterior distribución de sus valores entre las entidades beneficiarias, según criterios previamente estipulados que consideran, principalmente, la producción territorial de riqueza, con la finalidad de promover mayor nivelación socio-económica.

Con relación a los beneficiarios, los principales instrumentos de transferencias intergubernamentales se dan entre distintos niveles de gobierno, conforme previsión de los artículos 157 a 159 de la Constitución, adoptando modelo de cooperación vertical que se realiza “*de arriba para abajo*”, vale decir, en el caso específico de la federación brasileña, con el repaso de recursos financieros recaudados por la Unión Federal para Estados-miembros, Distrito Federal y Municipios y, respectivamente, de los Estados-miembros para Municipios (Conti, 2001:40).

Por tanto, de acuerdo con el sistema constitucional de transferencias intergubernamentales directas, cabrá a los Estados-miembros y a Distrito Federal: a) todo los impuestos sobre la Renta (IR) incidente en la fuente (IRRF) sobre rendimientos pagado a cualquier título, por ellos, sus fundaciones y autarquías que instituyan y mantengan (art. 157, I); b) 20% de la recaudación de los impuestos residuales (art. 157, II); c) 30% del IOF sobre el oro, definido en ley como activo financiero o instrumento cambial

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

(art. 153, §5º, I); y d) 29% de la recaudación de la Contribución de Intervención en el Dominio Económico sobre combustibles, quiénes deben ser destinados a la financiación de programas de infraestructura en transportes (art. 159, III).

Por su vez, a los Municipios pertenecen las siguientes transferencias intergubernamentales directas: a) todo lo IR incidente en la fuente (IRRF) sobre los rendimientos pagado, a cualquier título, por ellos, sus fundaciones y autarquías que instituyan y mantengan (art. 158, I); b) 100% del ITR recaudado con relación a los inmuebles situados en su territorio, cuando opten por fiscalizar y cobrar ése impuesto o apenas 50% de este montante, caso no realicen tales tareas (art. 158, II); c) 70% del IOF sobre oro, definido en ley como activo financiero o instrumento cambial (art. 153, §5º, II); d) 50% del IPVA recaudado con relación a los vehículos licenciados en sus territorios (art. 158, III); e) 25% del ICMS, siendo que 3/4 advienen del valor, agregado en las operaciones ocurridas en su territorio y 1/4 conforme montante definido en ley estadual (art. 158, IV); y f) 25% de lo que los Estados-miembros recibir de la Unión a título de participación en la Contribución de Intervención en el Dominio Económico sobre combustibles (art. 159, §4º).

Además de las transferencias intergubernamentales anteriormente descritas, la Constitución brasileña prevé en los incisos I y II del artículo 159 cuotas de participaciones indirectas realizadas por intermedio de los siguientes fondos: a) Fondo de Participación de los Estados y de Distrito Federal (21,5% de lo IR y del IPI); b) Fondo de Participación de los Municipios (23,5 % de lo IR y del IPI); c) Fondo para los programas de financiación al sector productivo de las Regiones Norte, Nordeste y Centro-Oeste (3% de lo IR y del IPI); y d) Fondo de Compensación a las Exportaciones, compuesto del 10% de la recaudación del IPI, destinándose a los Estados-miembros y al Distrito Federal y calculado proporcionalmente al valor de las operaciones realizadas en sus respectivos territorios, de modo que el montante no sea superior a 20% del valor total del fondo, quedando aún la obligatoriedad de que cada Estado-miembro repase 25% de la cuantía recibida a sus Municipios (art. 159, §3º).

Destaque aún la existencia de otros fondos, que, instituidos por enmienda constitucional, poseen actuación decisiva en el desempeño de las funciones constitucionales atribuidas a las entidades federativas, especialmente, en lo que se refiere al establecimiento de políticas públicas destinadas a la concreción de derechos sociales, tales como, el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y de Valorización del Magisterio (art. 60, ADCT, introducido por la EC n. 14/96), el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza (art. 79, ADCT, introducido por la EC n. 31/00), el Fondo Nacional de Salud (art. 198, §2º, CB introducido por la EC n. 29/00), que evidencian la posibilidad de ser estipuladas nuevas formas de transferencias intergubernamentales, además de aquéllas ya previstas en el Texto Constitucional por obra del Constituyente Originario.

Es posible constatar, así, que el sistema financiero-tributario establecido por la Constitución brasileña tiene como mayor preocupación conferir seguridad jurídica al contenido de las relaciones envolviendo Estado y ciudadano/contribuyente, tratando de agotar la temática en sus dispositivos con la previsión no apenas de los parámetros genéricos que la orientan, sino, principalmente, con la determinación cerrada de las materias imponibles, bien como de las cuotas de participación atribuidas para cada unidad constitutiva en el producto de la recaudación.

III.2. Bicameralismo: Senado Federal

La participación de las voluntades regionales en la formación de la voluntad central se presenta como característica comúnmente presente en los sistemas de organización

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

estatal descentralizados, que con relación al modelo federal brasileño, computa el estudio de la estructuración de la *Casa Parlamentar* correspondiente al Senado.

La Constitución brasileña prevé la organización del Poder Legislativo Central en su artículo 44, que es ejercido por el Congreso Nacional, lo cual, al encontrarse formado por dos *Casas Parlamentares*, opta por estructura interna bicameral: Cámara de los Diputados, representación del pueblo, electa por el sistema proporcional en cada Estado-miembro, Territorio o Distrito Federal (art. 45, CB); y por el Senado, cuyos miembros, electos por el principio mayoritario, asumen la función de representación de los Estados-miembros y de Distrito Federal (art. 46, CB).

La existencia de esta composición bicameral en el legislativo nacional brasileño trata de un arreglo apropiado para un Estado que se propone adoptar el sistema federalista y que pretende encontrar en el Senado Federal un verdadero canal de integración y comunicación política entre sus niveles clásicos de poder (central y subcentral), para formación de decisiones de interés común de toda federación y, así, asegurar el equilibrio para promover la unidad en la diversidad de voluntades presentes en el ámbito regional.

Tal hecho es evidenciado, sobretudo, con la formación paritaria del Senado brasileño, pues, independientemente de criterios económicos, políticos, o incluso que envuelvan dimensiones territoriales o poblacionales, cada uno de los Estados-miembros y Distrito Federal eligen tres senadores (con dos suplentes cada), lo que demuestra la igualdad de participación de los poderes subcentrales en la composición interna del Senado, preservando el equilibrio entre las fuerzas que, teóricamente, fueron conjugadas para existencia del pacto federativo.

Con la adopción del bicameralismo legislativo pautado en la representación paritaria, el Senado Federal brasileño logra, al menos técnicamente, a homogeneización de los intereses de los poderes subcentrales en el desdoblamiento de la voluntad política nacional, además de la contención de posibles actitudes tendenciosas y parciales con relación a determinada Región o Estado-miembro.

En lo que concierne al sistema de elección, la composición del Senado brasileño se da por sufragio universal directo, siguiendo el principio mayoritario simple, o sea, será electo el candidato que poseer, en solamente un turno, mayor votación en la entidad territorial a ser representada, para ejercicio de un mandato con duración de 08 (ocho) años, ocurriendo, así, renovación parcial de sus miembros de cuatro en cuatro años, alternadamente, por uno y dos tercios (art. 46, CB).

En el artículo 52 de la Constitución brasileña se encuentran enumeradas un conjunto de materias que se insieren en las competencias privativas del Senado Federal, las cuales son reglamentadas por sus propias resoluciones, sin cualquier participación de la Cámara de los Diputados o de cualquiera otro poder.

Estas atribuciones desempeñadas privativamente por el Senado Federal envuelven desde la tarea de juzgador, con el proceso de *impeachment*, hacia la averiguación y elección de autoridades para ocupar cargos políticos de relevante interés nacional, como Magistrados y Presidente del Banco Central, pasando por la iniciativa legislativa para disponer sobre su propia organización administrativa, bien como en lo que se refiere a su participación en el control de constitucionalidad de leyes, con la suspensión de ley declarada inconstitucional por decisión definitiva proferida por el Supremo Tribunal Federal en sede de fiscalización incidental de constitucionalidad. Además de las competencias privativas, el Senado Federal se manifiesta, juntamente con la Cámara de los Diputados, en las funciones atribuidas al Congreso Nacional, las

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

cuales están contenidas en los artículos 48 y 49 de la Constitución Brasileña, así como participa decisivamente de las fases del proceso de creación de leyes.

Notamos que el Senado Federal brasileño consiste en figura activa en el escenario nacional, por haber recibido del Poder Constituyente una serie de competencias que hacen con que ese órgano esté equiparado con la Cámara de los Diputados, al desempeñar funciones de idéntica importancia política, formando un Poder Legislativo bicameral sin jerarquía entre las *Casas Parlamentar*.

III.3. Justicia Constitucional y Solución de Conflictos

En este momento, investigamos el Tribunal Constitucional, centrando las consideraciones en el funcionamiento de este órgano de defensa jurisdiccional de la Constitución como agente pacificador de los múltiples intereses existentes entre los diversos niveles de poder que componen la estructura organizacional territorial del modelo de Estados federal brasileño.

En el sistema federativo brasileño, el Tribunal Constitucional, órgano de cúpula con amplitud jurisdiccional en todo territorio nacional, recibe la denominación de Supremo Tribunal Federal (STF), siendo compuesto por 11 (once) miembros, que son nombrados por el Presidente de la República, tras aprobación de su elección por mayoría absoluta del Senado Federal en audiencia pública, entre brasileños natos, con más de 35 (treinta cinco) años y menos de 65 (sesenta cinco) años de edad, con notable saber jurídico y reputación incuestionable. Después del nombramiento, los miembros del Supremo Tribunal Federal (denominados Ministros) son integrados al cargo en carácter vitalicio.

Las materias de competencia del Supremo Tribunal Federal se encuentran taxativamente enumeradas en el artículo 102 de la Constitución Brasileña, donde se evidencia la pretensión del legislador constituyente originario de invertir este órgano en la función de responsable de asegurar la guarda y supremacía del Texto Constitucional, para, entre otras relevantes tareas, asegurar la integridad del sistema político, la protección de las libertades públicas, la estabilidad del ordenamiento normativo del Estado, la seguridad de las relaciones jurídicas y la legitimidad de las instituciones de la República¹⁰, otorgándole aún la tarea de dictar en último grado de jurisdicción la exacta comprensión que se extrae en la interpretación del Texto Constitucional con el control de constitucionalidad.

En este contexto, el control de constitucionalidad en el sistema brasileño puede realizarse tanto de forma indirecta por la vía del control difuso, en que el objeto principal si vuelta para solución de un caso concreto y la apreciación de inconstitucionalidad de la norma jurídica se configura como asunto incidental en el proceso; como de modo directo por vía del control concentrado, en que se pretende cuestionar abstractamente la constitucionalidad o no de norma jurídica, no habiendo discusión sobre casos concretos.

Por tanto, el Tribunal Constitucional brasileño posee la misión de defender y mantener la estructura del pacto federativo, protegiendo la descentralización constitucional operada con el reparto de competencias, al ejercer la fiscalización de constitucionalidad de leyes, mediante el control difuso, al juzgar recursos extraordinarios que inciden sobre decisiones que versen sobre dispositivos constitucionales (art. 102, III, CB); o control

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

concentrado de actos normativos, apreciando, originariamente, la acción directa de inconstitucionalidad de ley o acto normativo federal o estadual y la acción declaratoria de constitucionalidad (art. 102, I, la, CB), así como la averiguación de incumplimiento de precepto fundamental (art. 102, §1º, CB) y acción directa de inconstitucionalidad por omisión (art. 103, §3º, CB).

Conviene relatar la existencia del control de constitucionalidad en el ámbito estadual expresado en el §2º del artículo 125 de la Constitución Brasileña, que atribuye al campo de competencias de las Constituciones Estaduales el tratamiento de las cuestiones sobre la propuesta de acción directa de inconstitucionalidad ante el Tribunal de Justicia, con relación a los actos normativos estaduais y/o municipales.

No se puede olvidar la presencia en el sistema judicial brasileño del Superior Tribunal de Justicia, lo cual fue creado por la Constitución vigente, justamente, para reducir el excesivo número de procesos que asolaban al Supremo Tribunal Federal. Ocurre que este objetivo no fue prontamente alcanzado, en virtud de las mayores posibilidades de cuestionamiento de temáticas constitucionales delante del Supremo Tribunal Federal proporcionadas por la propia disposición analítica de la Constitución Brasileña de 1988.

Importa destacar que, de acuerdo con la verificación de las competencias atribuidas por la Constitución vigente, si al Supremo Tribunal Federal cabe la tarea primordial de protección de los preceptos y valores constitucionales, al Superior Tribunal de Justicia compete la guarda y estandarización del derecho en el ámbito federal, caracterizándose como un verdadero Tribunal de la Federación.

Es posible valorar aún que desde una Constitución rígida y analítica como brasileña que el Supremo Tribunal Federal tendría su misión facilitada delante de las minucias normativas que estancan de cierto modo el campo de competencias constitucionales conferidas en cada nivel de gobierno, lo que de hecho no ocurre, especialmente, por la amplitud de tareas que le son atribuidas, sumada con la facilidad para suscitarse cuestiones constitucionales ante este órgano.

Delante la Justicia Constitucional brasileña, la discusión sobre las cuestiones relativas a la constitucionalidad de leyes y actos normativos que entran en conflicto con el Texto Constitucional aumenta de manera progresiva, sobretodo, por el número excesivo de reformas constitucionales, que al intentar imponer correcciones al sistema, acaban por promover un incremento de acciones judiciales sobre temáticas constitucionales, siendo que algunas hasta volvieron esfuerzos en la reducción de los volúmenes de procesos dirigidos al Supremo Tribunal Federal atribuyéndoles mayor celeridad en la tentativa de desahogarlo.

Por fin, concluyese que el producto de la actividad ejercida por la Justicia Constitucional consiste en la delimitación de las esferas de poder pertenecientes a cada unidad constitutiva y sus relaciones institucionales, para preservar el contenido peculiar de sus diversidades regionales, en armonía con las disposiciones constitucionales, evitando conflictos intergubernamentales que coloquen en ruta de oposición las mencionadas entidades y que, por consecuencia, vengán a corromper los vínculos informadores del pacto asociativo territorial.

IV. CONCLUSIÓN

La investigación del sistema federal brasileño revela una propuesta constitucional marcada por la rigidez y exhaustividad de sus disposiciones, la cual surte reflejos en la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

delimitación de los campos de poder en los distintos niveles de gobierno, para, al menos nominalmente, propiciar la atribución de idénticas esferas de poder para unidades constitutivas situadas en idéntico plano jurídico, ofertándoles tratamiento igualitario y buscando balancear la multiplicidad de los intereses regionales con los comunes.

Como consecuencia, el sistema federativo brasileño opta por el direccionamiento incondicionado de la realidad política, que intentan consagrar primeramente la seguridad y la certeza jurídica, pero que acaban perdiendo contacto con los diversos desdoblamientos de la vida social que busca tutelar y haciendo con que la acción de los Poderes Constituidos en innúmeros casos desvirtúe la propuesta constitucional, lo que lleva el pacto federativo a sostenerse especialmente en sus tradiciones histórico-culturales de uniformidad nacional.

De cualquier modo, no quedan discusiones a respeto del hecho de que, a pesar de ciertas particularidades las cuales pueden ser encontradas en cualquier nación que se defina como tal, a ejemplo de la existencia de una inclinación al centralismo, en razón del proceso histórico de federalización por segregación, que acabó por concentrar mayores poderes en las manos de la Unión Federal, el sistema de descentralización de poder previsto por la Constitución Brasileña de 1988 se ajusta a una propuesta federalista, encuadrándose al contenido de las características comunes propias de este modelo estatal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Conti, José Maurício (2001), *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira.
- Contipelli, Ernani (2012), *Federación y Estado Autonomico: Estudio de Derecho Constitucional Comparado Brasil – España*. Granada: Editorial Comares. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

INFORME

**LA IMPLICACIÓN DE LAS PROVINCIAS CANADIENSES
EN LA COMPETENCIA SOBRE INMIGRACIÓN ^{1 2}****por Natalia Caicedo Camacho**

Prof. Ayudante de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona

RESUMEN

El presente artículo se centra en el estudio de los acuerdos de inmigración celebrados a partir de la década de los noventa entre la Federación y las provincias canadienses (a excepción de Quebec). Los acuerdos incluyen tanto la posibilidad de seleccionar una parte de la inmigración que llega al territorio de cada provincia, como la gestión provincial de los programas de primera acogida e integración. En la primera parte se estudian los acuerdos firmados con Manitoba, Alberta, British Columbia y Ontario, para posteriormente analizar el impacto de los mismos tanto en el modelo migratorio, como en el modelo federal canadiense. El artículo concluye que los acuerdos han disminuido el nivel de asimetría en relación a la competencia sobre inmigración, pero sin llegar a eliminarla. Además, la gestión realizada por las provincias pone en evidencia la necesidad de repasar los perfiles migratorios altamente cualificados y la necesidad de implementar mecanismos de coordinación para evitar distorsiones en el modelo migratorio.

ABSTRACT

The current article is focused in the study of the migration agreements that took place since 1990s between the Canadian Federation and the Canadian provinces (with the exception of Quebec). These agreements include both the possibility to select a portion of the immigration that arrives to each province, as well as the management of first-arrival and integration programs. The first part of the article analyses the agreements signed with Manitoba, Alberta British Columbia and Ontario and then, in the second part, it analyses the impact of these agreements in both the migratory model and the Canadian federal system. The article concludes that the agreements have reduced, but not eliminated, the level of asymmetry regarding the competences in immigration. Furthermore, the policies taken by the provinces put in focus the need of reviewing the "high-skilled migrants" profile and the need to implement coordination mechanisms in order to avoid distortions to the Canadian migratory model.

1. Este trabajo se realizó en el marco de una beca de investigación de estancia en el exterior entre julio 2013 a diciembre 2013 financiada por el Institut d'Estudis Autònoms.

2. Además de las fuentes citadas, para la realización de este trabajo se realizaron entrevistas. En este sentido quisiera agradecer la disposición y colaboración de las siguientes personas: Prof. Jeffrey Reitz del Departament de Sociologia de la Universitat de Toronto, Leisley Seidle investigador del Instituto of Research and Public Policy (IRPP, Montreal), Prof. Marie Lacroix, del Departament de la Facultat de Trabajo social de la Universitat de Montreal, Prof. Andrey Macklin del Departament de Derecho de la Universitat de Toronto. En el ámbito del Gobierno se entrevistó al Sr. Meyer Burstein asesor del Departament Citizenship and Immigration.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

I. INTRODUCCIÓN

En numerosas ocasiones la doctrina ha situado Canadá entre los Estados federales más descentralizados en materia de inmigración. De hecho, bajo la clasificación propuesta por Peter Spiro sobre el nivel de descentralización en inmigración “*immigration federalism*”, Canadá se encontraría en la línea del *Devolutive Federalism*, es decir, un modelo en el que la participación de los entes sub-estatales supone, en algunos casos, desplazar la regulación a nivel federal (Spiro, 2002:69). La ubicación del modelo canadiense como uno de los más descentralizados es el resultado de los acuerdos sobre inmigración firmados a partir de la década de los setenta entre el Gobierno federal y Quebec. Estos acuerdos se presentan como un proceso a través del cual de manera gradual se amplía la intervención de la provincia en la selección de la inmigración que se destinará a Quebec. En un primer momento se permite a agentes quebequeses enviados a las oficinas exteriores entrevistar a los inmigrantes seleccionados por la federación. Posteriormente, los convenios otorgan un derecho de veto a Quebec sobre las solicitudes de visado y, tras el último acuerdo finalmente la provincia diseña su propio sistema de puntos y decide sobre el proceso de selección. Además, los programas de primera acogida o *settlement programs* también han sido transferidos, lo cual permite a Quebec diseñar de manera autónoma las políticas sobre la primera etapa del proceso de integración (Vineberg, 1987; Gagnon y Simeon, 2010; Kelley y Trebilcock, 2010).

Sin embargo, si el cuadro de la descentralización lo miráramos omitiendo el modelo de Quebec entonces, Canadá se situaba entre los Estados federales que menos transferencias habían cedido a las entidades sub-estatales. Al margen de los acuerdos con Quebec, la federación ejercía la competencia sobre extranjería e inmigración como si de una competencia exclusiva se tratase. Tanto la selección de la inmigración como los programas y políticas de primera acogida se desarrollaban bajo la dirección de Ottawa, sin que las provincias pudiesen intervenir más allá de sus competencias transversales en ámbitos como la sanidad, la educación o la participación pública. En otras palabras, un modelo fuertemente asimétrico. No obstante, esta situación cambia a partir de 1998 cuando la Federación celebra un conjunto de convenios intergubernamentales con el resto de territorios para promover una mayor implicación de las provincias en las políticas de atracción de la inmigración y de acogida. Estos acuerdos tienen como marco de referencia el modelo aplicado a Quebec. Por una parte, los convenios permiten la selección de una parte de la inmigración económica que llegará a su territorio. Para ello, cada provincia diseña su *Provincial Nominate Program* (PNP) con el objetivo de definir los perfiles migratorios que contribuirán al desarrollo económico y social de la provincia. Por otra parte, los acuerdos transfieren a los gobiernos provinciales la gestión de los programas de primera acogida que incluyen programas de aprendizaje de la lengua, asesoramiento sobre el mercado laboral o conocimiento de la sociedad canadiense.

Este trabajo tiene como objetivo estudiar los acuerdos de inmigración entre el gobierno federal y las provincias con la finalidad de determinar el alcance de las competencias transferidas y el impacto sobre el modelo migratorio y federal. Para ello, en la primera parte se describirán los acuerdos de inmigración firmados a partir de finales de la década de los noventa entre la Federación y Manitoba, Alberta, British Columbia y Ontario, para posteriormente analizar tanto el alcance de los acuerdos en cuanto al nivel de autonomía reconocido, como la vía seguida a través de la cual se materializan los nuevos poderes de las provincias, es decir, los convenios intergubernamentales.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

II. LOS IMMIGRATION AGREEMENTS.**MARCO GENERAL Y APLICACIÓN EN MANITOBA, ALBERTA,
BRITISH COLUMBIA Y ONTARIO.****1. Origen y motivación de los Immigration Agreements**

En la historia reciente de la inmigración en Canadá, la mayor parte de población inmigrante se ha asentado en 3 áreas metropolitanas. Según datos del Instituto de Estadística Canadiense, el 94% de los extranjeros que llegaron al territorio canadiense entre 1991 y 2002 se dirigieron a Toronto, Montreal y Vancouver (Heisz, 2006). Pese a los intentos por parte de la federación para modificar esta tendencia, a inicios del siglo XXI la concentración de la inmigración en estas ciudades continuaba siendo un hecho característico de los movimientos de población hacia el Canadá. Si se tiene en cuenta que la inmigración juega un papel importante ante los cambios demográficos y el descenso de la natalidad, el desequilibrio territorial en la distribución de la población se convierte en un problema, en especial para aquellas provincias cuyo índice de remplazo población es bajo (Green y Green 2004:1129). En este contexto, los acuerdos firmados entre la Federación y las provincias tienen como principal finalidad influir en la distribución territorial de la inmigración dirigiéndola hacia otros lugares distintos a Toronto, Montreal y Vancouver; así como promover que las de políticas de primera acogida e integración sean planificadas y gestionadas desde los gobiernos provinciales.

Otro elemento que también influyó notablemente en la celebración de los acuerdos fue el crecimiento económico que a partir de la década de los noventa experimentan provincias como Manitoba, Alberta o Saskatchewan y, por ende, la escasez de mano de obra interna se convierte en una necesidad que debe cubrirse a través de la llegada de población extranjera. Por su parte, el programa federal de selección de la inmigración a nivel federal *Federal Skilled Worker Programa* (FSWP) no incluía los perfiles laborales que estaban demandando las provincias con mayor crecimiento económico. La posibilidad de incluir los perfiles laborales que estaban solicitando las provincias en los programas federales resultaba inadecuado no sólo por razones vinculadas al principio de subsidiariedad y por el mayor conocimiento de las provincias de las necesidades laborales, sino también porque el retraso en la resolución de las solicitudes al gobierno federal era más que considerable. Bajo este panorama, la creación de programas provinciales de atracción de la inmigración se presenta como el instrumento ideal para que las provincias que históricamente habían recibido un porcentaje mucho menor de inmigración puedan ahora promover la llegada de inmigrantes a sus territorios y, de esta forma, responder a la nueva situación demográfica y económica. Así, los PNP y la transferencia de la gestión de las políticas de primera acogida e integración representaron el punto de partida para la federalización de la gestión de la inmigración, federalización que hasta el momento estaba reservada a Quebec (Carther Tom y Amoyaw Benjamin, 2011:172).

Los primeros *Immigration agreements* se firmaron en 1998 con British Columbia, Manitoba y Saskatchewan. Posteriormente, se extienden a otras provincias y territorios como New Brunswick en 1999, Newfoundland y Labrador en 1999, Yukon en 2001, Alberta en 2002, Nova Scotia en 2002, Prince Edward Island en 2002, Northwest Territories en 2009 y Ontario en 2007. En términos generales los acuerdos contienen tres aspectos: la descentralización de los programas de primera acogida e integración; la participación de las provincias en la planificación y desarrollo de las políticas de inmigración y la elaboración de los *Provincial Nominate Program*. Además, como regla general los acuerdos tienen una vigencia de 4 años y se renuevan con firma un nuevo acuerdo (CIC, 2011). Sin duda, la gran aportación de los acuerdos es la posibilidad que abre a las provincias de selección de la inmigración a través del PNP, porque si bien es cierto que ya existían algunos acuerdos sobre la gestión de programas de integración,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

en este caso el interés de las provincias está en el diseño y gestión de los perfiles de trabajadores que llegarán a su territorio (Seidle Leisley, 2010; Vineberg, 1987).

El PNP permite planificar unos perfiles migratorios que respondan a los criterios provinciales y a las necesidades de mano de obra local; definir los requisitos que deben cumplir las personas que pretenden aplicar al programa; y seleccionar un número definido de inmigrantes, previamente pactado con la Federación. Por lo tanto, la provincia revisa las aplicaciones y resuelve en base a sus propios criterios sin utilizar el sistema de puntos establecido por el gobierno federal. Por su parte, el gobierno federal retiene la responsabilidad sobre la valoración de los antecedentes penales, inadmisión al territorio por motivos de seguridad y razones médicas. La autorización final sobre la expedición del visado y la autorización será tramitada por el gobierno federal, concretamente por *Citizenship and Immigration Canada* bajo un procedimiento preferente.

Los acuerdos incluyen también la transferencia de la gestión de la competencia sobre los programas de integración y primera acogida. La provincia será el ente responsable de diseñar y gestionar los servicios de información y orientación, los cursos de lengua para adultos, los servicios de orientación de acceso al trabajo, entre otros. En contrapartida, el gobierno federal transfiere fondos económicos que se calculan en función de tres factores: la llegada reciente de los inmigrantes y refugiados a la provincia; la volatilidad y la previsibilidad de la financiación en el marco del modelo, y la cobertura financiera de las necesidades mínimas de los inmigrantes y refugiados en el territorio³.

A continuación se estudiará en detalle los acuerdos con Manitoba, Alberta, British Columbia y Ontario. La selección de estas provincias responde al peso que antes de la firma de los acuerdos tenía cada territorio en relación al número de población inmigrante. Por una parte, Manitoba y Alberta han tenido un papel marginal en materia de inmigración, mientras que British Columbia y Ontario han sido y continúan siendo polos de atracción de inmigración. De esta forma, el impacto de los acuerdos se analiza en el marco de dos contextos migratorios distintos.

A) Acuerdo con Manitoba

El acuerdo entre la Federación y Manitoba se firmó por primera vez en 1998 como un programa piloto, renovándose en 2004 y en 2013. El principal objetivo de Manitoba era atraer población inmigrante y, en consecuencia, el gobierno diseñó un PNP que canalizaba aquella inmigración con altas probabilidades de insertarse en el mercado laboral y, además focalizó sus programas de acogida en promover que la inmigración se dirigiera también a otras áreas distintas a Winnipeg (Gerald, 2002: 198-199). Durante los primeros años de aplicación del programa el número de inmigrantes seleccionados por vía de los PNP fue prácticamente testimonial, de hecho el primer acuerdo permitió a la provincia seleccionar un total de 200 inmigrantes en el sector textil (operadores de máquinas de coser). Sin embargo, este número ha ido aumentando de manera exponencial hasta llegar a un total de 12.324 personas en 2011. Dicha cifra representó para el 2011, el 77% del total de la inmigración que llegó a Manitoba y el 32% de la inmigración que llegó a territorio canadiense a través del PNP (Manitoba, 2011; CIC, 2005; CIC, 2013).

La experiencia de Manitoba ha sido descrita por la doctrina como un caso exitoso tanto en lo que se refiere a la retención e integración de la población inmigrante, como la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

adecuación de los criterios de selección de la inmigración a las necesidades laborales (Clément, 2012; Carter, Pandey y Townsend, 2010; Carter y Amoyaw, 2011; Seidle, 2010). En cuanto a la gestión de los programas de acogida e integración Manitoba fijó como objetivo prioritario promover el asentamiento de la población inmigrante. Antes de la introducción del programa cerca del 90% de la inmigración se dirigía a Winnipeg, mientras que en 2008 cerca del 35% de los inmigrantes seleccionados por vía de los PNP fueron destinados a otras ciudades (Carter, Pandey y Townsend, 2010:25-28). Otro de los puntos a destacar de la gestión realizada por Manitoba es la implicación en la implementación de los programas de primera acogida de las instituciones que ya venían trabajando en este campo, en especial el tercer sector, y las asociaciones de inmigrantes (Leo y August, 2009: 491-510). Sin embargo, de manera inesperada, en el nuevo convenio firmado en 2012 el gobierno federal re-centralizó los programas de primera acogida, lo cual significa que la gestión e implementación vuelve a depender de manera exclusiva de la federación (CIC, 2012a).

B) Acuerdo con Alberta

Alberta ha sido una provincia tradicionalmente escéptica hacia la inmigración, siendo relativamente reciente su interés por atraerla (Reeve, 2013; Frideres, 2011:105-106). En términos generales, la provincia no ha mostrado interés en participar en la planificación y gestión que desde la Federación se realizaba en este campo. Para Alberta, una provincia con una economía muy vinculada al sector agrario y extractivo de recursos naturales las necesidades de mano de obra laboral eran ampliamente cubiertas por la oferta interna de trabajadores (Frideres, 2011:103-104). No obstante, en la década de los noventa se evidencian los primeros problemas relacionados con la falta de mano de obra en el sector extractivo, situación que se agrava tras el fuerte crecimiento del sector del gas y del petróleo a inicios del 2000 (Seidle: 2014). Bajo este nuevo panorama, y con el objetivo de atraer población inmigrante hacia su territorio, Alberta se involucra activamente en el PNP.

El primer acuerdo sobre inmigración entre Alberta y el Gobierno federal se firma en 2002. El acuerdo se inicia como un programa piloto que permite a la provincia seleccionar un total de 400 inmigrantes e incluye la gestión de los programas de integración y primera acogida. Sin embargo, a diferencia de Manitoba o British Columbia, en el caso de Alberta los programas de acogida serán gestionados de manera conjunta entre la Federación y la provincia (Reeve, 2013)⁴. El acuerdo se renueva en 2007 y a partir de entonces el número de inmigrantes que llegan por esta vía ha aumentado de manera considerable. Así, de 956 personas en 2007 se pasa a 10.287 en 2012, cifra que representa el 29.1% de total de inmigrantes que llegaron a la provincia en 2012 (CIC, 2013a; Alberta, 2011). Los programas de primera acogida e integración en el caso de Alberta se desarrollan bajo un modelo de gestión compartida. El gobierno federal no sólo decide sobre la cuantía de los recursos a transferir, sino que también planifica los programas y actuaciones a realizar. Esta forma de descentralización ha hecho que el margen de actuación y de diseño de políticas propias sea muy pequeño donde la provincia se dedica a gestionar los programas diseñados desde la federación incluyendo algunas modificaciones (Reeve, 2013)⁵.

4. Tal y como indica Iain Robison la gestión conjunta de los programas de primera acogida no tuvo origen en un desinterés por parte de la provincia en asumir la totalidad de la gestión, sino en un desacuerdo entre las partes sobre los fondos que el Gobierno federal se comprometía a transferir.

5. A modo de ejemplo, la provincia ha buscado que los programas tengan en especial consideración las actuaciones que se llevan a cabo antes de la llegada de la población inmigrante o mejorar los programas de evaluación de las políticas de primera acogida.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****C) Acuerdo con British Columbia**

El acuerdo de inmigración entre el Gobierno federal y British Columbia se firmó en 1998 y se ha renovado en dos ocasiones, en 2004 y en 2010. En el mismo sentido de los acuerdos con Manitoba y Alberta, el acuerdo con British Columbia transfiere parte de la competencia sobre la selección de la inmigración por vía de los PNP y la gestión de los programas de primera acogida e integración.

El número de inmigrantes que han llegado por vía del PNP es relativamente menor si se compara tanto con el impacto que el programa ha tenido en otras provincias, como con el número de inmigrantes que British Columbia recibe a través del programa federal de inmigración altamente cualificada. Hasta el 2005 eran menos de 1000 inmigrantes anuales, cifra que ha venido aumentando hasta llegar a un total de 5.949 en 2012, que representa un 12.4 del total de la inmigración que llega a la provincia (CIC, 2013a).

Los objetivos que British Columbia se plantea a través de su PNP no es tanto la atracción de la inmigración, como lo es en el caso de Alberta o Manitoba, sino la gestión de los programas de acogida e integración. Esto es así porque el contexto económico y migratorio de la provincia es muy distinto. Los PNP son poco atractivos para British Columbia porque Vancouver atrae el 16% de la inmigración de los programas federales, siendo la tercera ciudad de destino de población inmigrante. Además, esta provincia posee uno de los índices de desempleo más altos y la media de los ingresos de la población inmigrante es menor que en regiones como Ontario o Quebec (Hierbert y Sherrell, 2011: 80; Grant y Sweetman, 2004). Bajo este contexto, el interés en los acuerdos de inmigración se centró en potenciar aquellos campos que permitieran dar una respuesta adecuada al contexto social, laboral y migratorio de la provincia. Así, British Columbia potencia la atracción de la inmigración para campos laborales muy específicos como es el caso del sector sanitario, promueve el asentamiento de la población inmigrante fuera del área metropolitana de Vancouver y busca atraer inversores económicos que impulsen el desarrollo económico y el empleo (Hierbert y Sherrell, 2011: 82-88; Leo y Enns, 2009:93-116).

D) Acuerdo con Ontario

El primer acuerdo entre Canadá y Ontario se firma en noviembre de 2005. El Convenio con Ontario se celebra tras varios años de discusión y valoración sobre su conveniencia. Desde un principio la provincia fue reacia a firmar el acuerdo con la federación. Como mayor receptor de inmigrantes (promedio del 60% por cierto a lo largo de la historia de Canadá) Ontario nunca tuvo una motivación importante para involucrarse en la gestión de la inmigración. Por el contrario, a consideración de la provincia, la gestión y planificación del gobierno federal había sido muy beneficiosa a sus intereses (Reeve, 2013). En este sentido, la aspiración de Ontario no era promover una relación bilateral con la Federación, sino influir de manera directa en las decisiones que el gobierno federal tomaba en materia de inmigración.

El PNP de Ontario es un programa dirigido en su totalidad por la oferta laboral privada y diseñado para traer al inmigrante inversor o a un perfil laboral concreto con oferta laboral. En consecuencia, el PNP de Ontario no tiene como finalidad dirigir inmigrantes hacia potenciales empleadores u ofrecer posiciones laborales a los potenciales recién llegados, puesto que esta función ya la cubren los programas federales. A través del PNP Ontario busca dar respuesta a las necesidades del mercado laboral de los directivos de grandes empresas o atraer inversiones económicas hacia la provincia. Como resultado, el programa atrajo un número pequeño de inmigración en comparación con el total de inmigración que recibe por vía de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

los programas federales. Sobre los programas de acogida e integración, el acuerdo con Ontario fijó un modelo de co-gestión, donde el gobierno federal es responsable de la mayoría de los servicios básicos y la provincia los complementa. La gestión de los programas se desarrolla a través de un comité de dirección entre la federación, la provincia y la ciudad de Toronto, donde el gobierno federal retiene la toma de decisiones finales sobre los programas (CIC, 2011a).

III. EL IMPACTO DE LOS ACUERDOS DE INMIGRACIÓN SOBRE EL MODELO MIGRATORIO Y SOBRE EL FEDERALISMO CANADIENSE

El impacto que los *Immigration Agreements* ha tenido sobre la gestión de la competencia en inmigración y la acogida es relevante. Con anterioridad a la celebración de los acuerdos, el Gobierno federal seleccionaba el 100% de la inmigración económica que llegaba a las provincias (con excepción de Quebec) mientras que, en la actualidad las provincias seleccionan por vía de los PNP el 25% del total de la inmigración económica (CIC, 2013). Este dato resulta significativo no sólo por el porcentaje que representa a nivel federal y provincial (en especial para Manitoba y Alberta) sino también, porque los acuerdos en materia de inmigración transfieren a las provincias competencias en uno de los espacios que resultan más difícil para los Estados, el denominado núcleo duro de la inmigración.

Además, los PNP se sitúan como el modelo más exitoso en cuanto al objetivo de evitar la concentración de la inmigración en las áreas metropolitanas de Toronto, Montreal y Vancouver y distribuir la nueva población a lo largo del territorio canadiense, en especial hacia aquellas provincias donde la inmigración no se asentaba. Los PNP también permiten al gobierno provincial conectar con los empleadores y otros actores para responder a las necesidades particulares del mercado laboral y, por ende, el diseño de los perfiles migratorios resulta más adecuado al contexto social y económico de cada territorio. Así, provincias como Manitoba y Alberta que han experimentado un importante crecimiento económico en los últimos años han utilizado los PNP para atraer a población inmigrante hacia un mercado laboral que requería trabajadores en campos como hostelería, servicios o ventas, es decir, en general trabajos menos cualificados que no eran ofertados en los programas federales; de manera que, los PNP se configuran como instrumentos de atracción general de inmigración laboral. En sentido contrario, la gestión que provincias como British Columbia y Ontario han realizado a través de los PNP, lejos de presentarse como un instrumento de atracción de mano de obra inmigrante en el sentido más tradicional de los procesos migratorios, se desarrolla en un marco concreto: atraer perfiles laborales muy particulares y fomentar la inmigración como un activo económico, situando la provincia como un polo de atracción de inversiones extranjeras.

1. El alcance de la competencia y del nivel de autonomía reconocido

La política de selección de la inmigración, el multiculturalismo y la descentralización hacia las provincias son, ampliamente, aceptadas como las bases del modelo migratorio canadiense (Reitz, 2012:67). El origen de estas tres características se encuentra en el cambio que se introdujo durante el periodo comprendido entre 1963 y 1979, el cual marcó un giro de noventa grados en la política migratoria. Por una parte, la adopción del sistema de puntos en 1967 abrió la puerta a la selección de la inmigración en función de su cualificación (Kelley y Trebilcock, 2010:359) con la idea central de aumentar las probabilidades de integración laboral en el mercado laboral a través de la selección de la población inmigrante en función de las capacidades, conocimiento y habilidades. El segundo elemento fue la adopción en 1971 del multiculturalismo como política oficial de integración de la población inmigrante. En tercer lugar, el modelo

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

de descentralización en materia de inmigración es el resultado de las reivindicaciones o demandas de Quebec que, como ya se indicó en el primer apartado de este trabajo, se traducen en la firma de tres acuerdos que otorgan a la provincia amplias competencias en esta materia.

En el marco de la política de inmigración, los *immigration agreements* transfieren a las provincias un amplio espacio para el ejercicio de la competencia sobre la selección de la inmigración. Tras pactar el cupo anual de inmigrantes con el gobierno federal, los PNP permiten diseñar los perfiles de la inmigración que desean en su territorio. Por una parte, las provincias definen las categorías migratorias o las vías a través de las cuales llega la población inmigrante: trabajadores temporales, familia, estudiantes internacionales y, por otra, determinan los requisitos que debe cumplir la inmigración en cuanto a conocimiento de la lengua, cualificación, experiencia laboral, etc. Además, las provincias seleccionan la inmigración sin que la Federación pueda intervenir sobre la decisión que los gobiernos provinciales realizan de cada solicitud⁶. En consecuencia puede decirse que el margen de actuación de las provincias corresponde a un modelo de alta descentralización.

Sin embargo, esta afirmación debe ser fuertemente matizada. En primer lugar, porque el acuerdo entre la Federación y Quebec es un acuerdo estable, mientras que el acuerdo con el resto de las provincias es un acuerdo que se renueva cada 4 o 5 años. La temporalidad permite a la federación renegociar los términos en que se transfiere la competencia y los recursos económicos que destinan a cada acuerdo. Además, los convenios no garantizan una continuidad de los fondos económicos que permita a las provincias el adecuado ejercicio de las competencias transferidas, pero tampoco está claro el nivel de rendición de cuentas por parte de las provincias sobre los fondos transferidos. En últimas, la transferencia de la competencia se sujeta a una elevada inestabilidad tanto desde el punto de vista de la autonomía financiera como competencial.

El caso de British Columbia puso sobre la mesa las carencias de los convenios en relación a la gestión descentralizada de los programas de integración y a la garantía de autonomía de gasto. Las transferencias realizadas por parte del gobierno federal hacia la provincia para el desarrollo de los programas sobre primera acogida fueron, en parte, re-direccionados hacia partidas generales como educación, sanidad o vivienda (Reeve, 2013; Leo and Enns, 2009:112). British Columbia sostuvo que el impacto de la población inmigrante sobre su territorio va más allá de las acciones que puedan realizarse en los primeros años de llegada de la población inmigrante y, por ende, era necesario fortalecer financieramente otras áreas. Sin embargo, para el gobierno federal los programas y políticas de primera acogida son parte central de sus políticas de inmigración y los fondos transferidos deberían haberse dirigido a esta finalidad. La situación que planteó British Columbia llevó a justificar posteriormente la re-centralización de la competencia sobre los programas de integración y primera acogida. Sin embargo, la re-centralización no tuvo como único motivo los problemas con British Columbia, sino también la pérdida visibilidad del gobierno federal con la población inmigrante y, por ende, con el voto inmigrante. (Banting, 2012:101).

6. La única vía a través de la cual la Federación puede emitir un informe desfavorable del expediente previamente evaluado por la provincia se ciñe a los criterios de seguridad nacional, razones de salud pública o valoración de los antecedentes penales. En este sentido, los acuerdos funcionan de forma muy similar al acuerdo con Quebec y podría decirse que disminuyen el nivel de asimetría, "igualando" las competencias, al menos en inmigración, entre las provincias

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Retomando el estudio sobre el nivel de descentralización alcanzado a través de los acuerdos señalar que, si bien es cierto que la Federación no interviene en la valoración que cada territorio hace sobre las solicitudes en el marco del PNP o sobre las políticas de acogida e integración, si puede hacerlo, y así lo ha hecho, cuando se renuevan de los términos de los acuerdos. A modo de ejemplo, en la renovación del acuerdo con Manitoba en 2012 se introducen criterios sobre el nivel de lengua inglesa o francesa requerida a las personas que deseen aplicar al PNP y la competencia sobre la gestión y planificación de primera acogida e integración se re-centraliza, además la federación ha expresado su intención de extender los cambios del acuerdo con Manitoba a todas las provincias (CIC, 2012a)⁷.

Siguiendo la diferencia que la doctrina ha realizado entre el núcleo duro de la competencia en inmigración y competencias que directa o indirectamente influyen sobre la gestión (Aja, 2006) cabe indicar como la competencia sobre primera acogida e integración que retorna a la federación nos sitúa en un escenario donde, a diferencia de lo que podría esperarse, la transferencia de competencias sobre el núcleo duro de la inmigración se consolida o al menos se mantiene pero, la descentralización sobre los programas de primera acogida e integración se re-centraliza. Es decir, dentro del denominado núcleo de la inmigración se encuentra el control de flujos migratorios cuyo espacio que le correspondería a la Federación y donde tradicionalmente los Estados han sido muy reacios a ceder competencias. Sin embargo, tras la celebración de los distintos acuerdos, la selección de una parte de la inmigración a través del PNP parece consolidarse como espacio propio de las provincias. De esta forma, las entidades sub-estatales intervienen en uno de los espacios propios del control de flujos migratorios como es el diseño de los perfiles migratorios y la elección de los inmigrantes. La doctrina también nos dice que la competencia sobre inmigración posee una segunda vertiente dirigida a regular el régimen de derechos y libertades de los inmigrantes y su integración social donde las atribuciones de los entes sub-estatales tienen una especial relevancia (AJA, 2006). En este segundo ámbito de la competencia se encuentran los programas que tienen como finalidad dar apoyo y asistencia a la población inmigrante durante los primeros años de llegada, así como las políticas para favorecer la integración: asesoramiento laboral, cursos de lengua, entre otros. Siguiendo el principio de subsidiariedad según el cual las decisiones que afectan a los individuos deberían estar en lo posible realizadas por el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, la actuación más lógica sería pensar que la primera acogida se mantiene como una competencia de las provincias, no obstante, éste es el espacio que el gobierno federal decide re-centralizar.

La segunda gran diferencia entre los acuerdos con Quebec y los *Immigration Agreement* está en la motivación de la transferencia. Para Quebec los acuerdos con la federación sobre inmigración más que un mecanismo para ampliar el nivel de autonomía reconocido o evitar los efectos transversales que la competencia federal podía implicar, se entienden como un instrumento a través del cual se refuerza el reconocimiento de la naturaleza diferenciada de Quebec (Banting, 2012: 88). En sentido contrario, la motivación para el resto de provincias responden a una razón pragmática, aquellas provincias que tradicionalmente no han mostrado demasiado interés por la inmigración se encuentran con un escenario de crecimiento económico que requiere una reconfiguración de su mercado laboral que necesita mano de obra extranjera.

Esta diferencia trae como resultado que el desarrollo de las políticas de acogida y de integración tengan un enfoque distinto según sea la forma a través de la cual se

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

aproxima al fenómeno migratorio. Por una parte, el interés de Quebec en las políticas de selección de la población inmigrante responde a la necesidad de mantener su identidad cultural y lingüística en el marco del nuevo contexto migratorio de la década de los setenta marcado por la apertura de las fronteras a la inmigración no europea. De esta forma, a través de la intervención en la selección se busca diseñar un sistema que privilegie aquella inmigración que tiene como la lengua materna el francés, al tiempo que se intenta evitar que el inglés como lengua predominante se convierta en la vía de integración de los nuevos inmigrantes⁸. Además, desde el punto de vista de la protección de la identidad cultural de Quebec, el multiculturalismo se concibe como una política “peligrosa” que puede reducir la cultura de Quebec a un componente étnico más dentro del mosaico Canadiense (Balthazar, 1995: 47; Banting y Soroka, 2012: 156–176). En este marco y a partir de la autonomía reconocida, la provincia diseñó su propia aproximación a la integración a través del interculturalismo, el cual mantiene paralelismos con el multiculturalismo al entender la integración como un proceso de relación entre las distintas culturas, pero en un marco donde se invita a los recién llegados a desarrollar un sentido de pertenencia hacia la comunidad política de Quebec (Gagnon y Iacovino, 2007). La aproximación intercultural define la cultura francófona como eje central hacia el cual las otras culturas minoritarias se espera que converjan (Gagnon y Iacovino, 2007; Labelle y Rocher 2004). El interculturalismo se entiende como una estrategia política activa diseñada para combinar la relativa apertura hacia la inmigración internacional con el compromiso de mantener una comunidad nacional francófona (Blad y Couton, 2009).

En cambio, el panorama en materia de políticas de integración para el resto de provincias es distinto. A diferencia de Quebec, el resto de territorios se encuentran fuertemente vinculados con las políticas multiculturales y entienden el multiculturalismo como el instrumento que mejores resultados ha dado en la política de integración de la población inmigrante. Ciertamente, el multiculturalismo es una política que se introduce a través de la legislación de la federación en 1971 y posteriormente se consolida en 1988 la Carta canadiense de Derechos y libertades, como criterio de interpretación de los derechos y libertades “Charter shall be interpreted in a manner consistent with the preservation and enhancement of the multiculturalism heritage of Canadian” (sección 72). Pero, las provincias comparten la identidad multicultural de Canadá y se sitúan como entidades muy activas en la implementación del multiculturalismo, bien a través del desarrollo de políticas propias, bien a través de la promulgación de una ley provincial (Garcea, 2006:1-20; Garcea y Neil, 2011:45-57). Incluso, puede decirse que provincias como Ontario, con la 1944 la Racial Discrimination Act, o Saskatchewan, con la 1947 la Bill of Rights, fueron pioneras en introducir legislación en materia de lucha contra el racismo y la discriminación.

2. La vía para la descentralización: relaciones intergubernamentales

Tal y como se ha señalado previamente, el tercer pilar del modelo migratorio es la descentralización. En Canadá la reconfiguración del sistema de distribución competencial viene marcada en gran medida por el desarrollo de las relaciones intergubernamentales. Los acuerdos entre la federación y los gobiernos provinciales firmados a partir de la década de los cuarenta fueron y continúan siendo la vía para adecuar el modelo

8. El impacto que el fenómeno migratorio podía suponer para el mantenimiento de la identidad nacional quebecesa fue en gran medida favorecido en 1977 a través de la *French Language Charter*, norma a través de la cual se garantiza la escolarización en francés la población inmigrante recién llegada. A través de esta ley Quebec busca romper con la tendencia de la población inmigrante a escolarizar a sus hijos en colegios de habla inglesa, donde el 70% de los hijos de los nuevos inmigrantes en Montreal atendían a escuelas inglesas. Las diferencias entre multiculturalismo e interculturalismo sea profundizado recientemente por el crecimiento del debate de la diversidad en materia religiosa.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

federal a los retos que plantean los cambios sociales e institucionales. Tal es el impacto de los acuerdos entre gobiernos que, ya en 1970 Richard Simeon indicaba, “Through the mechanism of federal-provincial negotiation, the Canadian system has undergone some important changes in recent years, the most important being an alteration in *de facto* distribution of power among the governments” (Simeon, 2006 re-edición: 298-299). En el caso de la inmigración, la vía a través de la cual se materializa la descentralización no ha sido una excepción a la regla general. Los acuerdos intergubernamentales con las provincias, primero Quebec y después el resto de territorios, han permitido a las provincias asumir un amplio margen de gestión política y administrativa en todas las etapas del proceso migratorio: selección, acogida e integración.

Los acuerdos entre la Federación y las provincias se desarrollan bajo una fuerte dinámica intergubernamental y bilateral. En cada acuerdo, el Gobierno federal interactúa con cada territorio de manera independiente sin que exista hasta el momento un marco multilateral y sin que los acuerdos se hayan traducido en algún instrumento legislativo. La ausencia del Parlamento puede verse de manera muy clara en el papel casi testimonial que ha tenido el *Standing Committee on Citizenship and Immigration*, quien se ha limitado a la emisión de un informe valorativo en 2003 sobre el desarrollo de los acuerdos (SCCI, 2003). Por lo tanto, la descentralización en inmigración sigue la pauta característica del federalismo canadiense, esta es: los avances sobre el modelo federal se enmarcan en la lógica de la colaboración entre los órganos ejecutivos sin que dichos acuerdos tengan posteriormente una base legal o una respuesta constitucional (Simeon y Robinson, 1990; Cameron y Simeon, 2002: 49-71; Harvey, 2000; Bolleyer, 2009).

En el modelo canadiense, el origen del federalismo ejecutivo se encuentra en los obstáculos que para la implementación el Estado del bienestar planteaba un contexto competencial desfavorable al gobierno federal. Del mismo modo que el resto de países occidentales, tras la II Guerra Mundial el compromiso con la igualdad y el desarrollo de políticas sociales se sitúan como actuaciones prioritarias para el Gobierno del Canadá (Simeon y Robinson, 1990). No obstante, la implementación del Estado del bienestar se encuentra con el inconveniente de la estructura del federalismo dual clásico, las provincias son las titulares en exclusiva de competencias como educación, sanidad o servicios sociales pero, la federación es quien dispone de los recursos económicos. En este contexto, el impulso de las relaciones intergubernamentales resultó ser la vía de salida para avanzar en materia social sin afectar la distribución competencial prevista en el texto constitucional. Los acuerdos firmados a partir de la década de los 40 se enmarcan en una lógica cooperativa donde las grandes directrices en materia de pensiones, seguridad social, sanidad y servicios sociales vienen marcadas por Ottawa y los gobiernos provinciales se dedican a implementarlas, previa transferencia de los recursos económicos (Banting, 2008).

Actualmente, la vía intergubernamental continúa siendo el marco de desarrollo de la políticas sociales (Fortín, 2007:311-334). Sin embargo, varios aspectos han cambiado. Por una parte, a partir de la década de los setenta se hace patente los problemas que el direccionamiento de las políticas sociales por parte de la federación planteaba para la autonomía reconocida de las provincias. Las críticas sobre el poder de gasto de la federación y su incidencia en el marco competencial tienen lugar en marco de las reivindicaciones planteadas por Quebec y dejan como resultado una constante preocupación a nivel provincial por consensuar las grandes líneas y los estándares a nivel nacional en política social (Simeon, 2006: 325). En este nuevo contexto, el modelo intergubernamental se despoja de su marcado carácter cooperativo para situarse en el espacio de un federalismo colaborativo donde los objetivos nacionales se logran no a través de la actuación unilateral de la Federación o delimitando la actuación de las provincias por vía del poder del gasto de la federación sino, a través de la actuación conjunta entre la Federación y las provincias (Cameron y Simeon, 2002: 55-56).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Por otra parte, el fracaso constitucional del *Meech Lake Accord* en 1987 y del *Charlottetown Accord* en 1992 plantearon un nuevo escenario para las relaciones intergubernamentales. Los acuerdos fracasaron en su intento de consensuar los intereses de Quebec, de la Federación y del resto de provincias. En el *Meech Lake Accord*, las provincias criticaron fuertemente la posición de privilegio que el acuerdo otorgaba a Quebec⁹, pese a que el acuerdo se plantea como una vía para “bring Quebec back into the constitutional family” (Gagnon y Simeon, 2010: 117-118). Ante el fracaso del primer acuerdo, el siguiente intento materializado en el *Charlottetown Accord* buscó introducir una perspectiva más participativa incluyendo otras demandas como las planteadas por los colectivos aborígenes o el resto de provincias. No obstante, la negativa en referéndum al segundo de los acuerdos dejó un escenario poco propicio para que los cambios constitucionales de gran alcance pudieran materializarse a través de acuerdos entre la Federación y todas las provincias. Ante este escenario, Ottawa optó por la vía de pactos entre gobiernos sobre materias concretas. En esta nueva etapa, los acuerdos intergubernamentales se extienden a otros ámbitos y se presentan como una alternativa efectiva y viable para avanzar en el modelo federal ante el bloqueo constitucional (Harvey, 2000). Así en temas controversiales como la reforma del Estado del bienestar, medio ambiente o mercado interior encuentran solución a través de acuerdos multilaterales¹⁰.

Tal y como ya se indicó en este trabajo, el camino para avanzar en la descentralización sobre inmigración ha sido la vía intergubernamentales pero, a diferencia de otros ámbitos como el Estado social, la opción fue el bilateralismo. Durante un varias décadas, Quebec fue la única provincia interesada en asumir competencias en esta materia, hecho que justifica la opción bilateral. Posteriormente, cuando los acuerdos se extienden al resto de provincias nos encontramos con un escenario marcado por la heterogeneidad, donde el contexto migratorio y económico tras el cual se discuten los acuerdos difiere de provincia en provincia. Por una parte, se encuentran provincias como Manitoba con muy poca participación en la cuota de inmigrantes pero con un crecimiento económico importante e interesadas en convertirse en una provincia llamativa para la inmigración. En el otro extremo se sitúan provincias como Ontario, la cual recibe el 60% de la inmigración que llega por vía de los programas federales y, por lo tanto, su objetivo no es favorecer el desarrollo de relaciones bilaterales o multilaterales, sino influir para que la voz de la federación en materia migratoria sea, a su vez, la voz de Ontario. Por consiguiente, la lógica de negociación bilateral entre el gobierno federal y las provincias se justifica si se tiene en cuenta que el trasfondo migratorio y económico de cada uno de ellas es distinto.

El bilateralismo que caracteriza los acuerdos dio lugar a unas relaciones intergubernamentales dinámicas que permitieron avanzar rápidamente tanto en la celebración de los acuerdos como en la renovación de los mismos. Así cada acuerdo entre la federación y la provincia se discute en el marco de los objetivos que cada provincia tiene en materia de inmigración. Como resultado, son convenios muy operativos que dan lugar a distintos modelos de gestión como es el caso de la gestión de los programas de primera acogida y, además, omiten algunos de los problemas de los acuerdos multilaterales como por ejemplo la unanimidad del Agreement on Internal Trade o la indefinición de objetivos del Social Union Framework (Bolleyer, 2009:63-64). Sin embargo, la lógica bilateral introduce ciertos inconvenientes relacionados con

9. El acuerdo hubiera reconocido a Quebec como una sociedad distinta, limitado el poder de gasto de la federación, un poder de veto sobre las reformas constitucionales, un poder de veto sobre la selección de la inmigración y participación en la composición del Tribunal Supremo.

10. Agreement on Internal Trade en 1992, Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization en 1998 y Social Union Framework Agreement en 1999.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

el nivel de coordinación entre el modelo migratorio desarrollado por cada provincia y los objetivos de la política migratoria de la federación. Además, el bilateralismo plantea desajustes entre provincias más cuando la Carta Canadiense de Derechos y libertades reconoce y garantiza el derecho a la libre circulación y residencia la población inmigrante con residencia permanente.

Cada provincia ha adecuado su PNP a las necesidades laborales, pero sin tener en cuenta el marco general de la política migratoria. Cabe recordar que uno de los pilares sobre los cuales se edifica el modelo migratorio canadiense es la selección de la inmigración en función de los méritos académicos, de la experiencia laboral y del conocimiento de las lenguas oficiales. Desde 1967 Canadá introdujo el sistema por puntos, política que posteriormente se consolida en la ley de inmigración de 1971 y hasta el momento continúa siendo el principal criterio para elegir la inmigración que entra en su territorio (Reitz, 2005:12). En cambio, el escenario de los PNP es ciertamente diverso, provincias como Ontario o British Columbia han seguido la vía de la selección de la inmigración en función de la cualificación, en cambio otros territorios como Manitoba, Alberta o Saskatchewan han optado por introducir perfiles que abren la vía a la inmigración poco cualificada¹¹, lo cual supone una alteración importante en los objetivos de la política migratoria promovidos desde la federación.

Las distorsiones que la lógica bilateral plantea a la política migratoria también se han hecho sentir desde provincias como Ontario. La inmigración que llega por vía del PNP se concentra principalmente en Manitoba y Alberta, provincias que históricamente no han sido atractivas a la inmigración pero que ahora, como consecuencia del crecimiento económico, lo son. Sin embargo, un cambio en las condiciones económicas de estas provincias puede conllevar importantes efectos migratorios hacia otras provincias, en especial hacia Toronto, principal polo de atracción de la inmigración.

Los problemas que deja la marcada naturaleza bilateral de los acuerdos ha llevado a la doctrina a plantear la necesidad de crear espacios de discusión multilateral sobre el contenido de los acuerdos y de coordinación sobre el modelo de selección de la inmigración (Seidle, 2014; Banting, 2012:104; SCCI, 2003; CIC, 2012). Pero, hasta el momento la opción de la federación ha sido reconducir los criterios provinciales de selección a través de la homogenización de los criterios en materia de lengua. Los nuevos acuerdos firmados a partir del 2012 incluyen una nueva cláusula según la cual todos los solicitantes del PNP deberán acreditar un nivel mínimo de conocimiento de alguna de las lenguas oficiales en Canadá.

Sin duda, los criterios para la selección de la inmigración será una de las cuestiones que deberá discutirse en un eventual marco multilateral no sólo por los resultados de los PNP sino además porque el contexto laboral-migratorio ha cambiado notablemente. Para el gobierno federal la cualificación continua siendo el criterio base para la selección de la inmigración y uno de los pilares de su modelo migratorio. Sin embargo, los sectores laborales y el nivel laboral en los que se integra la población que llega a través del programa federal de inmigración altamente cualificada (FWSP) no se corresponde a su nivel de cualificación. Es probable, tal y como se apunta que el aumento del nivel educativo en la población autóctona (nativos y segundas generaciones) estén reduciendo las oportunidades para los nuevos inmigrantes en ocupaciones específicas

11. En este sentido, el PNP de Manitoba no introduce ninguna diferencia en el nivel de cualificación, lo que hace que la inmigración con baja calificación pueda aplicar. En British Columbia, Alberta, Saskatchewan, New Brunswick, Prince Edward Island, Yukon y Northwest Territories incorporan una categoría para la inmigración no cualificada. Nova Scotia no introduce una categoría no cualificada pero la admite. La única provincia que permite sólo inmigración altamente cualificada es Ontario.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

en las que ellos tienen experiencia y como resultado la nueva inmigración esta siendo re direccionada hacia campos laborales no cualificados (Reitz, 2007: 37-62)¹². La gestión de los PNP por las provincias deja al descubierto que el modelo migratorio canadiense está entrando a una etapa en la que la necesidad de inmigración altamente cualificadas ya no es tan evidente como en épocas anteriores y que el mercado laboral requiere también inmigración con un perfil cualificado medio.

Por otra parte, los acuerdos de inmigración con las provincias no son un instrumento al margen de las directrices de la federación, por el contrario tienen un papel importante en la propia redefinición de la política migratoria que en los últimos años se esta impulsado desde el Gobierno federal. En Canadá la inmigración es un elemento esencial en la construcción nacional, por ello el programa de FSWP garantiza la residencia permanente desde la llegada al territorio. Además, la selección de la inmigración se realiza bajo un modelo en el cual el Estado determina el total de inmigración y de los perfiles, siendo las necesidades laborales de los empresarios uno criterios a tener en cuenta pero no el principal. Sin embargo, en los últimos años se han introducido importantes cambios que buscan dar un mayor protagonismo tanto a la inmigración temporal como a la selección por parte de los empresarios (*employee driven*) (MacKlin, 2013). La reforma de inmigración de 2001 pretende impulsar un cambio en el cual se pasa de un modelo que garantizaba la residencia permanente tras el proceso de selección, a un modelo de dos etapas: primero residencia temporal y pasado un determinado número de años se accede a la residencia permanente. En este contexto, los PNP han reforzado el papel de los empresarios como direccionadores de los flujos migratorios al priorizar las aplicaciones con una oferta laboral en la provincia y se han convertido en el programa puente a través del cual la inmigración temporal puede posteriormente adquirir la residencia permanente aplicando al PNP.

IV. CONCLUSIONES

Los acuerdos entre la Federación y las Provincias han supuesto un cambio importante en el modelo migratorio canadiense y una disminución relativa en la asimetría que, al menos en este campo, ha caracterizado al Canadá. El perfil migratorio que interesa atraer a las provincias que no se benefician de los programas federales no se corresponde al perfil de inmigración altamente cualificado que hasta ha constituido uno de los pilares del modelo canadiense. La gestión de los PNP y las dificultades de integración laboral de los inmigrantes que llegan por vía del programa federal parecen indicar que la necesidad de trabajadores inmigrantes se mueve hacia un contexto laboral distinto, el cual no requiere que el grueso de la inmigración sea altamente cualificada, y por lo tanto, diferente al de los años sesenta y setenta. Por otra parte, el poco interés que, a excepción del Quebec, ha despertado la posibilidad de implementar políticas de integración que difieran del desarrollado a nivel federal indica que el multiculturalismo juega como un elemento cohesionador y las provincias comparten la valoración que en materia de integración el multiculturalismo ha sido un éxito.

Los acuerdos se han desarrollado bajo una fuerte dinámica intergubernamental y bilateral. Así la iniciativa, la discusión, firma e implementación de los acuerdos han sido dirigidas por los ejecutivos federales y provinciales. La intervención de los poderes

12. Las razones que justifican esta tendencia han sido ampliamente debatidas: el decline de las oportunidades laborales para los nuevos inmigrantes, en un cambio del origen de la población que llega, un cambio en la económica del conocimiento y un aumento del credencialismo con implicaciones para la transferencia de las habilidades de los inmigrantes, un decline en el mercado de trabajo del valor de la experiencia laboral de los inmigrantes y un aumento en general de las inequidades en el mercado laboral.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

legislativos es testimonial con actuaciones dirigidas a la elaboración de informes de seguimiento o valorativos pero sin que los acuerdos se hayan plasmado en un instrumento legislativo. En consecuencia, los *immigration agreements* refuerzan la lógica intergubernamental del federalismo ejecutivo canadiense. Hasta el momento no se ha previsto ningún marco de discusión multilateral y la marcada naturaleza bilateral de los acuerdos ha supuesto algunas distorsiones con el modelo general migratorio y la inquietud de las principales provincias receptoras de inmigración, concretamente Ontario, sobre el impacto que el movimiento interno de la población inmigrante pueda tener sobre su territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Aja, Eliseo (2006): “La política migratoria del Estado en el marco de las Comunidades autónomas”, en Aja, E.; Roig, E.; y Montilla, J.A., (Coords.) *Las Comunidades Autónomas y la Inmigración*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Alberta (2011): *Labour Force Profiles Immigrants*. <http://eae.alberta.ca/documents/LMI/LMI-LFP-profile-immigrants.pdf> [consulta 02.02.2014]
- Banting, Keith (2012): “Canada”, in Joppke Christian and Seidle F. Leslie, (ed.) *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal and Kingston, McGill-Queen’s University Press.
- Banting, Keith (2008): “The Three Federalisms: Social Policy and Intergovernmental Decision-Making”, in Bakvis Herman and Skogstad Grace, (ed.) *Canadian federalism performance effectiveness and legitimacy*, Oxford University Press.
- Banting, K. and Soroka, S. (2012): *Minority nationalism and immigrant integration in Canada*. *Nations and Nationalism*, núm. 18, p.156–176.
- Balthazar, Louis (1995): “Quebec and the ideal of federalism”, in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 538, p. 40-53
- Bolleyer, Nicole (2009): *Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond*, Oxford, Oxford University Press.
- Blad, Cory/Couton, Philippe (2009): “The rise of an intercultural nation: immigration, diversity and nationhood in Quebec”, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 35, núm. 4, p. 645-667
- Cameron, David/ Simeon Richard (2002): “Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism”, in *Publius*, Volume 32, Issue 2, p. 49-71
- Carter, Tom/Pandey, Manish/Townsend James (2010): *The Manitoba Provincial Nominee Program. Attraction, Integration and Retention of Immigrants*, IRPP Study. <http://www.irpp.org/en/research/diversity-immigration-and-integration/the-manitoba-provincial-nominee-program/> [consulta 02.02.2014]
- Carther, Tom/Amoyaw, Benjamin (2011): “Manitoba: the struggle to attract and retain immigrants”, in Biles, John [et al.], *Integration and inclusion of newcomers and minorities across Canada*, Montreal and Kingston, Queen’s Policy Studies Series, McGill-Queen’s University Press.
- Chevrier, Marc (2007): “La gènesi de la idea federal entre els Pares fundadors nord-americans i canadencs”, en Gagnon Alain-G (dir.) *E federalisme canadenc contemporani. Fondaments, tradicions i institucions*. Institut d’Estudis Autonòmics (Catalunya) III. Colecció con(textos).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- Clément, Gerald (2002): "The Manitoba experience", in Beach Charles, Green Alan, Reitz Jeffrey, (ed.) *Canadian Immigration Policy for the 21st Century*, Ontario, Queen's University Press.
- CIC (2005): Citizenship and Immigration Canada. Facts and Figures 2004
- CIC (2011): Citizenship and Immigration Canada. Evaluation of the Provincial Nominee Program. September. <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/evaluation-pnp2011.pdf> [consulta 02.02.2014]
- CIC (2011a): Citizenship and Immigration Canada. Evaluation of the strategic plan for settlement and language training under the Canada-Ontario Immigration Agreement (COIA)
- CIC (2012): Citizenship and Immigration Canada. Facts and Figures 2011: Immigration Overview – Permanent and Temporary Residents. <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2011.pdf> [consulta 02.02.2014]
- CIC (2012a): Citizenship and Immigration Canada. "Government of Canada to Strengthen Responsibility for Integration of Newcomers 'Integration Services are about Nation Building,' says Kenney." 12 April
- CIC (2013): Citizenship and Immigration Canada. Facts and figures 2012 <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/menu-fact.asp> [consulta 02.02.2014]
- CIC (2013a): Annual Report to Parliament on Immigration 2013. Citizenship and Immigration Canada, 2013. <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/annual-report-2013/section3.asp>
- Fortín, Sarah (2007): "De la unió social canadenc a la unió social federal del Canadà" (1990-2006), en Gagnon Alain-G (dir.), *El federalisme canadenc contemporani. Fonaments, tradicions i institucions*, Institut d'Estudis Autònoms (Catalunya) III. Colecció con(textos).
- Frideres James (2011): "Four strong winds: Immigration without direction in Alberta", in Biles John [et al.], *Integration and inclusion of newcomers and minorities across Canada*, Montreal and Kingston, Queen's Policy Studies Series, McGill-Queen's University Press.
- Gagnon, Alain-G/Iacovino Raffaele (2007) *Federalism, Citizenship and Quebec: Debating Multinationalism*, Toronto, University of Toronto Press.
- Gagnon, Alain-G./ Simeon, Richard (2010) "Canada", in Moreneo Luis and Colino César, *Diversity and unity in federal countries*, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Garcea, Joseph (2006): "Provincial Multiculturalism Policies in Canada, 1974-2004: A Content Analysis", in *Canadian Ethnic Studies*, vol.38, núm. 3. p. 1-20
- Garcea, Joseph/ Neil, Hibbert (2011): "Policy Framework for making diversity in Canada: Taking stock for taking Action", in Biles John [et al.] *Integration and inclusion of newcomers and minorities across Canada*, Montreal and Kingston, Queen's Policy Studies Series, McGill-Queen's University Press.
- Grant, Hugh/Arthur, Sweetman (2004): "Introduction to Economic and Urban Issues in Canadian Immigration Policy", in *Canadian Journal of Urban Research*, vol.13, núm.1, p. 1-24
- Green, Alan/Green, David (2004): "The goals of Canada's Immigration Policy: A historical Perspective", in *Canadian Journal of Human Research*, vol. 13, núm.1, p. 102-139
- Heisz, Andrew (2006): *Canada's Global Cities: Socio-economic Conditions in Montreal, Toronto and Vancouver*, Statistics Canada, Ottawa.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- Hierbert, Daniel/Sherrell, Kathy (2011): "The integration and inclusion of newcomers in British Columbia", in Biles John [et al.], *Integration and inclusion of newcomers and minorities across Canada*, Montreal and Kingston, Queen's Policy Studies Series, McGill-Queen's University Press.
- Joppke, Christian/Seidle, Leslie (2012): *Immigrant Integration in Federal Countries*, McGill-Queen's University Press, 2012.
- Kelley Ninette/Trebilcock Michael (2010): *The making of the mosaic: a history of Canadian immigration policy*, Toronto, University of Toronto Press.
- Labelle Micheline/Rocher Francois (2004): "Debating citizenship in Canada: the collide of two national building projects" in Boyer Pierre (ed.) *From Subjects to Citizens: a Hundred Years of Citizenship in Australia and Canada*, Ottawa, University of Ottawa Press.
- Lazar, Harvey (2000): "The social Union Framework Agreement and the Future of Fiscal Federalism", in Lazar (ed.) *Canada- The State of the Federation 1999-2000: In Research of a New Mission Statement for Canadian Fiscal Federalism*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations.
- Leo, Christopher/Enns, Jeremy (2009): "Multi-Level Governance and Ideological Rigidity: The Failure of Deep Federalism", in *Canadian Journal of Political Science*, vol. 42, núm. 1, p. 93-116.
- Leo, Christopher/Martine, August (2009): "The Multilevel Governance of Immigration and Settlement: Making Deep Federalism Work", in *Canadian Journal of Political Science*, vol. 42, núm. 2, p. 491-510.
- Macklin, Audrey (2012): *Emergent Trends, in Canadian Immigration Policy*, Munk School of Global Affairs, University of Toronto. <http://munkschool.utoronto.ca/ethnicstudies/2012/12/qa-leading-immigration-expert-describes-emergent-trends-in-canadian-immigration-policy/> [consulta 02.02.2014]
- Manitoba (2011) Facts and figures 2012 – Immigration overview: Permanent and temporary residents. <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2012.pdf> [consulta 02.02.2014]
- Motomura, Hiroshi (1999): "Federalism, International Human Rights and immigration exceptionalism", in *University of Colorado Law Review*, vol. 17, p.1361-1395
- Reeve, Iain W. (2013): "Lighting the Way: Linking Goals of Immigration to Canada's Devolved and Centralized Approaches to Immigration Policy." Paper prepared for the conference The Economics of Immigration, Ottawa, October 18.
- Reitz Jeffrey (2005): *Tapping Immigrants' Skills: New Directions for Canadian Immigration Policy in the Knowledge Economy*, IRPP Choices.
- Reitz Jeffrey (2007): "Immigrant employment Success in Canada, part II: Understanding the Decline", in *Journal of International Migration and Integration*, vol. 8, núm.1. p. 37-62
- Reitz, Jeffrey (2012): "Managing Immigration and Diversity in Canada and Quebec: Lesson for Spain?", in Rodríguez-García D. (ed.) *Managing Immigration and Diversity in Canada: A Transatlantic Dialogue in the New Age of Migration*. Montréal, McGill-Queen's University Press, School of Policy Studies, Queen's University, 2012.
- SCCI (2003) Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration. *The Provincial Nominee Program: A partnership to Attract immigrants to all parts of Canada*.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2014

ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

- Seidle, Leisley (2010a): *Intergovernmental Immigration Agreements and Public Accountability*, Policy options, July-August.
- Seidle, Leisley (2014): *Provincial Nominee Immigration Programs: growth, program variation and federal response*. IRPP Study.
- Simeon, Richard/ Ian Robinson (1990): *State, Society and the Development of Canadian Federalism*. Toronto: University of Toronto Press.
- Simeon, Richard (2006 re-edición) *Federal-Provincial Diplomacy. The making of the recent policy in Canada*, Toronto University Press.
- Spiro, Peter (2002) "Federalism and immigration: models and trenes", in *International Social Science Journal*, vol. 53, p. 67-73
- Vineberg, Robert (1987): "Federal-provincial Relations in Canadian Immigration", in *Canadian Public Administration*, 30, no. 2, 1987, p. 299-317. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

INFORME

**THE POSITION OF SOCIAL DEMOCRATIC PARTIES
ON DECENTRALISATION**por **Simon Toubeau**Investigador García Pelayo, Centro de Estudios Políticos
y Constitucionales (CEPC)**RESUMEN**

En este texto se pretende investigar las variables que determinan cuando los partidos socialdemócratas favorecerán u oponen procesos de descentralización. Con ello se pretende explicar la variación en sus preferencias hacia la distribución territorial del poder. Para ello se lleva a cabo un análisis comparativo de los partidos socialdemócratas en cuatro países –Bélgica, Italia, España y el Reino Unido– países donde la descentralización ha sido un tema destacado y un aspecto de recientes reformas constitucionales.

ABSTRACT

The aim of this article is to investigate those set of circumstances, that is, to identify when Social Democratic parties will favour or oppose decentralisation. In doing so, it pretends to explain the variation in their attitudes towards the territorial distribution of authority. It conducts a comparative case analysis of Social Democratic parties in four countries –Belgium, Italy, Spain and UK– countries where decentralisation has been a salient issue of competition and a highly consequential aspect constitutional reform in recent decades.

I. INTRODUCTION

In past decades, a pronounced shift of political authority towards regions has occurred across a number of countries (Marks et al. 2010). This decentralisation of power is an important matter because it touches the core of politics, namely the power of the state to make and execute its laws. As a result, it has become a prominent issue of debate between political parties. Evidence from recent constitutional reforms in multinational states like Spain or Belgium reveals that the territorial distribution of authority is indeed a deeply political issue that is contested by political parties. For instance, the Spanish Social Party (*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE) actively pursued the reform of regional statutes of autonomy during its first term in office (2004-08), often in the face of vociferous opposition by the Conservative *Partido Popular* (PP). In contrast, the *Parti Socialiste* (PS) of Belgium was reticent to approve the recent constitutional reform (2011) advocated by the centre-right Flemish parties that decentralised aspects of the country's welfare system.

These examples reveal that political parties are crucial actors in shaping the process of decentralisation: they articulate and manage territorially-based conflicts; they offer different policies to voters regarding the appropriate distribution of authority and compete with one another for votes on the basis of these programmatic pledges. Finally, they form the national governments that undertake the territorial reforms that lead to the decentralisation of power. Therefore, understanding the attitudes of parties on the issue of decentralisation is central to understanding changes in the distribution of power in federal systems.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Social Democratic parties have played an especially important role in shaping the territorial structures of the state- given their ubiquitous presence and predominance over the centre-left across party systems. They are associated with the significant territorial reforms that created decentralised political structures in multinational countries like Belgium, Spain or UK. But, Social Democratic are also associated with resistance to such reforms. For example, devolution to Scotland in the 1970s was a question that split the British Labour party- a division that eventually led to the defeat of the devolution bills in a referendum. So, there is an important variation in the attitudes of this party family that is worth investigating.

This variation reflects the fact that Social Democratic party family exhibits competing ideological traditions towards decentralisation. Early 'utopian' socialist doctrine, expounded by thinkers such as Joseph Proudhon or Robert Owen, developed their vision of the economic basis of society in opposition to large-scale industrial systems, opting instead for the establishment of local industrial cooperatives. Their views resonated with syndicalism, which saw the emancipation of the working class as something to be achieved by autonomous, democratic trade union organisations. This tradition was gradually supplanted with the advent of parliamentary socialism during the Great Depression and with the increasing prominence of statism, a belief that recognised the possibilities offered by controlling the state machinery for the purpose of realising the principle of equality, through economic planning and resource redistribution (Lichtheim 1969). The ideology of Social Democratic parties thus features values that are both in favour of and opposed to decentralisation, and each tradition will tend to predominate the party's attitudes under different sets of circumstances.

The aim of this article is to investigate those set of circumstances, that is, to identify when Social Democratic parties will favour or oppose decentralisation. The paper conducts a comparative case analysis of Social Democratic parties in four countries –Belgium, Italy, Spain and UK– countries where decentralisation has been a salient issue of competition and a highly consequential aspect constitutional reform in recent decades, and evaluates the conditions under which Social Democratic parties are likely to favour or oppose decentralisation. Before undertaking the empirical work, however, the next section develops a theoretical framework in which our expectations about the factors shaping the position of Social Democratic parties are spelt out.

II. THE DETERMINANTS OF SOCIAL DEMOCRATIC PARTIES' POSITION ON DECENTRALISATION

II.1. Strategic incentives

The premise of this article is that parties are rational utility-maximizers driven by vote, office and policy-seeking motivations (Müller and Strom 1999) that adopt a specific position towards decentralisation in according to the structure of competition, in order to maintain or bolster their strength in the party system and in government.

Regionalist party threat. The first reason for Social Democratic parties to favour decentralisation is to respond to the demands of regionalist parties for territorial autonomy or independence.¹ The ability of regionalist parties to advance these constitutional objectives will depend on whether they can exert their blackmail or coalition

1. Regionalist parties compete in a geographically delimited area, mobilise electoral support on the basis of a territorial identity and campaign on platforms that seeks greater autonomy within the state, sometimes up to the point of demanding independence

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

'relevance' (Sartori 1976) against Social Democratic parties. Using the terminology of Meguid (2005, 2008), we can surmise that if a Social Democratic party faces an electoral threat from a regionalist party on the centre-left, it has the incentive to adopt an 'accommodative' strategy (decentralist position) in order to undermine the latter's 'ownership' of the territorial issue, to persuade voters to switch allegiance and to recoup electoral losses. Conversely, if a regionalist party threatens a centre-right mainstream party, a Social Democratic party has the incentive to adopt an 'adversarial' strategy (centralist position) and oppose the accommodative strategy of its mainstream competitor. But, Social Democratic parties' strategies are also linked to their desire to control office, both at the central and regional level: a party will also accommodate the demands of a regionalist party if it cannot hold office without the latter's legislative support or government participation. Thus, a first hypothesis (H1) is that a Social Democratic party will adopt a decentralist position, if it faces an electoral threat from a regionalist party, or if it depends on its legislative support/governmental participation.

Incumbency. Electoral calculations that underlie the competition between mainstream parties, will also affect a Social Democratic party's position on decentralisation. A Social Democratic party may manipulate the territorial issue in order to maximise its share of the vote relative to a rival centre-right party (Adams et al. 2005; Meguid 2008). The decision to do this will depend on whether it is in government or in opposition. Parties in government are less likely to support decentralisation, especially after a long period in office, since they must maintain the status quo to implement their policies and to enjoy the spoils of office (Swenden 2006). In contrast, parties in opposition endorse decentralization in order to secure the support of territories with regionalist parties, to maximize votes and return to office, as well as to create a regional arena in which they can govern whilst in central opposition (O'Neill 2003). This strategy will be all the more tempting, if the centre-right party in office has centralist position, since this will provide the opportunity for a party to distinguish itself from its adversary. Thus, a second hypothesis (H2) is that a Social Democratic party will adopt a decentralist (centralist) position, if it is in opposition (government)

II.2. Internal constraints

While strategic incentives may be necessary for a Social Democratic party to support decentralisation, they may not be sufficient. Most vote and office-seeking assumptions see party strategies as resulting from short-term cost-benefit calculations. But, parties may not select the strategy that generates an optimal pay-off.

Policy credibility. The ability of a Social Democratic party to follow strategic incentives is conditioned firstly by the tension between ideological purity and marginal vote-seeking. Before following strategic incentives, the party leadership must be certain that the gains in votes this will generate will be higher than the loss of votes it may provoke, if the party's core voters feel that it is sacrificing the party's ideological beliefs. The ability of a Social Democratic party to undertake a decentralist policy shift is thus conditioned by the 'credibility' of its strategy (Downs 1957; Robertson 1976; Budge 1994; Meguid 2008; Alonso 2012). A programmatic re-adjustment can only be electorally rewarding if the party exhibits a historic tradition or an existing policy commitment to decentralisation that voters could use as a guide for assessing the sincerity of its re-positioning (Bowler 1990). Thus, a Social Democratic that has supported a decentralised state can expect to reap electoral rewards from its accommodative strategy. In contrast, a Social Democratic party that has been traditionally averse to decentralisation will find it difficult to deploy an accommodative strategy, because a sudden and radical adjustment will appear insincere and in conflict with what voters perceive to be the traditional party 'brand'. This yields

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

the third hypothesis (H3) that a Social Democratic party will adopt a decentralist position, if it is a 'credible' strategy

Decentralised party organisation. The ability of a Social Democratic party to deploy a 'credible' accommodative strategy is also conditioned by its organisational structures. Decisions about electoral strategies are a matter of internal debate and there may exist, between a party's different organs, variable degrees of attachment to the party's different ideological traditions and thus conflicting views about the likely value of different strategies (Iversen 1994; Kitschelt 1994). Which view prevails will depend on the decentralization of power within the party. In centralized organizations, the party executive will impose the party strategy on subordinate organs through its control over policy formulation, candidate selection and party coffers. Conversely, in decentralized parties where regional branches have substantial autonomy and influence over national party leaders, it is they that will set the party's policy (Garman et al. 2001). Typically, mainstream parties exhibit a 'congruence' between their stance on decentralisation and their organisation, so we can expect centralised parties to be centralist in their outlook, and vice versa (Swenden and Maddens 2009). This yields the fourth hypothesis (H4) that a Social Democratic party will adopt a decentralist position, if the party has a decentralised organisation.

III. COMPARATIVE ANALYSIS

To verify these hypotheses, I examine the territorial policy of Social Democratic parties in Belgium, Italy, Spain and the UK. These countries are selected because they: i) feature regionalist parties that have voiced demands for territorial autonomy and independence; ii) have gone through a significant process of decentralisation in which power has been ceded to Regions and Communities (Belgium), Regions (Italy), Autonomous Communities (AC)s (Spain) and devolved governments (UK). Specifically, I examine the *Parti Socialiste Belge* (PSB) and the *Parti Socialiste* (PS), the *Partito Democratico della Sinistra* (PDS), the *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE), and the British Labour Party, as these parties have headed several central governments in the past five decades and played a key role in accommodating and opposing the demands of regionalist parties. I undertake a systematic comparative analysis of 13 different observations, identified in the four countries as critical episodes of territorial reforms, and divide the observations into two broad types— *decentralist reforms* and *resistance to change*, in order to establish empirically the set of conditions under which Social Democratic parties will endorse or oppose decentralisation.

III.1. Decentralist reforms*Regionalist party threat as the driver of a decentralist position*

The main driver pushing Social Democratic parties to adopt a decentralist position is the capacity of regionalist parties to exert a threat, by exercising blackmail or coalition 'relevance'. But, the micro-level variables that shape the capacity of regionalist parties to threaten Social Democratic parties vary according to the context.

In the UK, the *Scottish National Party* (SNP) exerted blackmail relevance in the late 1980s by adopting a centre-left platform and competing directly against the Labour party. Again, following the Scottish elections of 2007, the SNP drained electoral support from the Labour party, displaced it from office, and formed a minority government committed to independence, marking the first time that Labour lost control of its Scottish fief.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

During the late 1960s in Belgium, the PSB also responded to the electoral pressures of the left-wing *Rassemblement Wallon* (RW), a party that rose to electoral prominence with the de-alignment of the Belgian electorate (Delruelle 1970). These pressures persisted into the late 1970s, as the RW consolidated its position and was co-opted into government to advance the regionalisation of Belgium (CRISP 1978). But, by the late 1980s, the RW disappeared, having lost its *raison d'être* in the face of the federalisation of the Belgian state and the organisational split of the PSB along linguistic lines in 1978, which allowed the latter to become the predominant left-wing regionalist political force

Similarly, in Italy, the *Lega Nord* (LN) set the agenda of the centre-left *Ulivo* coalition (the core of which was the PDS) in 1996, by registering its best electoral performance. This was achieved by the party's strategic repositioning towards the centre-left through its commitment to social protection and by the extension of its base to left-wing social segments, such as teachers and public sector workers (Biorcio 1997, 1999).

During the democratic transition in Spain, the presence of nationalist sentiment across left-wing social segments in Catalonia and the Basque Country persuaded the PSOE to embrace federal reforms (Gunther et al. 1986; Linz et al. 1981). Following the 1993 and 2004 elections, the centrist *Convergència i Unió* (CiU) and left-wing *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), exploited the advent of a hung national parliament to extract concessions from the minority PSOE central government during its investiture vote (Reniu i Vilamala 2001). During the 1990s and early 2000s, the continued grip of the CiU on the Catalan government put pressure on the Catalan wing of the PSOE, the *Partit dels Socialistes de Catalunya* (PSC) to adopt a more explicitly Catalanist profile in order to compete better in regional elections and win regional office (Roller and Van Houten 2003).

Policy credibility and decentralised organisation as the 'mechanism' of a policy shift

Once regionalist parties exert a threat, what conditions are associated with the accommodation of their demands by Social Democratic parties? The evidence shows that Social Democratic parties endorse decentralisation when it is a credible policy that mirrors their decentralised organisation and that is consistent with their strategy in opposition.

For instance, the British Labour Party's endorsement of the Constitutional Convention was partly motivated by its desire to compete better against the Unionist Conservative government (Geekie and Levy 1989). This policy was endorsed by the Scottish branch, which had gained an important degree of informal power within the party as a result of the threat of defection of its members to the SNP. Moreover, this policy was made credible by the commitment to devolution adopted in the 1970s and by the precedent of leading the Scottish National Convention (SNC) in the 1920 (Mitchell 1996: 113-21).

The same conditions shaped the PSOE's territorial policy. During the transition, the PSOE was organised as federation of regional socialist parties that shaped the party's federalist policy (Gunther et al. 1986; Gillespie 1989). This was rendered credible by its historic support for a federation of 'Iberian' nationalities and its association with left-wing nationalist parties in the ratification of the Catalan Statute of Autonomy during the Second Republic. Finally, the PSOE's stance reflected its long-standing opposition to a conservative and centralist dictatorship.² Following two terms in

2. The constitution outlined two processes by which different degrees of autonomy. Historical nationalities would follow the 'fast route' established in Art 151, and have immediate access to a higher degree of autonomy in the field of competences listed in Art 149. In contrast, ordinary regions would have to follow the 'slow' route detailed in Art 143 and wait an additional five years before they could demand competences under 149.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

opposition (1996-2004), the PSOE renewed its territorial policy (Hopkin 2009).³ This was inspired by the PSC, which chartered a new course in Catalan politics by putting forth a project for constitutional reform, the commitment to which it secured from the party leadership (Roller and Van Houten 2003). This territorial policy was aligned with its objective of de-throning the conservative *Partido Popular* (PP), by criticising the latter's centralist instincts, evident in its programme of Constitutional Patriotism (Nunez-Seixas 2005).

A similar set of conditions structured the decision of the PSB to call for federal reform in the late 1960s. The party was structured on three regional branches, but was *de facto* strongly anchored in its Walloon component (Deschouwer 1999), which voiced demands for the devolution of economic powers to three regions (Falony 2006). There was a good pedigree to render this policy credible: the party had been built on socialist guilds, trade unions and worker's cooperatives, and its founding doctrinal programme was committed to decentralisation to local authorities (Pierson 1953). The incentive for the PSB to deploy such a strategy was heightened by its desire to mobilise support in opposition to the Christian Democratic-Liberal incumbent, which had imposed a moratorium on constitutional reform.

The pattern was to repeat itself in the late 1970s and 1980s, when the PSB renewed its doctrinal charter, identifying a new role for regions in the constitution and putting forth a programme of 'integral' federalism that would transfer powers to regions in economic areas. These changes were motivated by the incentive to criticise the socio-economic policies of the Christian Democratic-Liberal coalitions and their weak progress in matters of regionalisation, and were facilitated by the continued predominance of the Walloon branch in setting the party's goals, especially after the party split along linguistic lines in 1978, which furnished an exclusively regional basis of support and a strongly regionalist identity (Deschouwer 1994).

The limited effect of incumbency

The factor that has an ambiguous effect on decentralist policy shifts is incumbency, because while policy shifts are, overall, more associated with Social Democratic parties in opposition, they may also take place when a party is in central government.

For instance, the adjustment of the Labour party's policy in response to its defeat to the SNP in 2007 took place while the party was in office. But the policy change was enabled by the way in which its commitment to the status quo was relaxed alongside the gradual decentralisation of its party structures. Initially, the Labour party maintained a centralised organisation, but the party executive gradually eased its grip over the running of the regional branches (Hopkin and Bradbury 2006). In Scotland, the Scottish Labour Party adopted a distinct stance on the constitutional issue by proposing 'enhanced powers' as an intermediate option between the status quo and independence and by calling for the establishment of a commission (Calman Commission) to review the existing constitutional arrangement.

Similarly, the PSOE's change in territorial policy in 1993 –which revived an inactive policy that enhanced the fiscal responsibility of regional governments– was facilitated by changes in its internal structures. The space for this policy to emerge was

3. The Declaration of Santillana de Mar included the reform of the Statutes of Autonomy, the participation of Autonomous Communities (AC) in the European Union (EU), a Conference of Presidents and the reform of the Senate. The party recognised the pluralism of national identities in Spain, but also underlined the defense of of citizens' equal rights and reforming institutions, for ensuring a better functioning political system.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

created by the replacement of the centralist Alfonso Guerra with the decentralist Catalan Narcís Serra of the PSC as vice-president of the cabinet and by the increasing assertiveness of the regional barons at the expense of the centralist *Guerrista* faction within the party organisation (Puhle 2001). These informal changes enabled the revival of the federalist tradition within the party and eased the granting of concessions to regionalist parties.⁴

The mission of the *Ulivo* government to federalise the Italian state in the late 1990s was, in part, motivated by the strategic objective to harm the electoral prospects of the rival centre-right *Polo* coalition, which was deeply divided on the issue of territorial reform (Cento Bull 2002). Thus, a Social Democratic party could manipulate the territorial issue against its mainstream rival, even in government. This strategy was rendered credible by the PDS' earlier stance: its predecessors –the Communist (PCI) and Socialist (PSI) parties– had been consistent proponents of regionalisation during the 1960s and 1970s (Leonardi et al. 1987). The enthusiasm for federal reform was also spurred by the gradual decentralisation of the PDS's organisational structures, as the party leaders gave regional and local branches more autonomy and weight in the party executive committee (Pamini 1998 ; Pasquino 1993).

III.2. Resistance to Change

Regionalist party threat as the driver of decentralist position

Even in cases where Social Democratic parties resist making changes to state structures, the threat of regionalist parties does provide them with a strong impetus to do so. In Great Britain, the factor that placed devolution on the agenda was the SNP's triumph in the elections of February and October 1974, in which it became the second party of Scotland. The SNP benefited from its centrist position, the weakening of the class cleavage and the dealignment of partisanship to threaten the Labour party which was in a minority government, dependent on its Scottish seats for being in power (Crewe et al. 1977).

In Spain, CiU and the PNV did not threaten the PSOE during the 1980s, following the advent of a dominant party system in the 1982 election, in which the PSOE secured an absolute parliamentary majority (Caciagli 1986; Puhle 1986). However, both parties were nevertheless 'relevant' at the regional level: they controlled regional government and could use this position to exert pressures on the regional branches of the PSOE, who confronted the choice between adapting their profile or remaining in regional opposition.

In contrast, in Italy and Belgium, regionalist parties set the political agenda through their insertion on the right-wing of the political spectrum.⁵ Thus, Social Democratic parties were formulating their strategic responses in function of a regionalist threat exercised against their centre-right competitors. In Italy, the bargaining power of the LN in 2001 was shaped by two factors. The first was its rightward shift, in particular on cultural issues like immigration, which placed it squarely as a competitor of the centre-right parties, *Forza Italia* (FI) and *Alleanza Nazionale* (AN). The second was majoritarian component of the mixed electoral system introduced in 1993, which created an incentive for the FI and AN to establish a pre-electoral coalition with the

4. However, as a result of the PSOE being in government, a residual centralism continued to colour its autonomic policy, and the party proved loath to honour its commitment– making the cession on income tax a temporary measure in the 1994 budget rather than a permanent feature of the common regime.

5. The successor party of the main Flemish regionalist party, the *Volkswunie*

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

LN.⁶ In Belgium, the NV-A also exercised coalition relevance after establishing an electoral cartel with the Flemish Christian Democrats (*Christelijke Democratisch en Vlaams*, CD&V). The NV-A entered the federal government in 2007, from where it asserted its demands for reforming the Belgian state, in particular in matters of fiscal autonomy and social security. And after experiencing a massive increase in support in the elections of June 2010, the NV-A once again set the agenda of the protracted constitutional negotiations that lasted until late 2011.

Policy credibility and party organisation as barriers to a decentralist policy

The first reasons why Social Democratic parties would oppose decentralisation is if the place of these parties in government buttresses their centralist attitudes and organisation. Adopting an accommodative strategy was the condition for the Labour party to restore its electoral hegemony in Scotland and maintain the stability of its government. But in spite of these incentives, Labour remained centralist in its attitude. The Scottish branch of the party was hostile to devolution, as it felt that the nationalist advance could be contained by the prevailing system of territorial management.⁷ Given the centralised party organisation, the leadership had the power to impose a pro-devolution policy motivated purely by electoral expediency on the rest of the party, but this had very little following. The Labour party had abandoned its commitment to devolution in 1958 and this stance had become ingrained in the party's mind-set (Jones and Keating 1979, 1985). Hostility was prevalent in the Parliamentary Labour Party (PLP), engendering a situation of 'divided government' (Laver 1999), that led to the defeat of the devolution bills in 1979.

Circumstances in Spain were different. The PSOE government decentralised powers during the 1980s, but did so in a way that was inimical to regionalist parties' demands for asymmetric autonomy, by creating a uniform order featuring an important degree of fiscal and administrative centralisation. This reflected the absence of the mechanism for decentralist policy shifts. When the party accessed office in 1982, it affirmed its centralist position, claiming that solidarity was the main principle underlying its territorial policy: this stance resonated with a centralist tradition, manifested during the Second Republic, when the party sought to impose nation-wide labour regulations (Carr 1982). This policy was buttressed by a highly centralised party organisation, in which a nominally federal structure was limited to 'self-rule' of regional branches, where the influence of regional leaders in running the party executive was weak, and where a number of institutional features strengthened the hand of the central party leadership.⁸ Compounded by the party's continue place in government, this stymied any effort to indulge the ambitions of the PSC to adopt a Catalanist profile.

6. The system featured a simple plurality system for three-quarters of seats, and a proportional system for the remaining quarter, using a d'Hondt highest average method (Katz 1996; D'Alimonte 2003).

7. The system comprised institutions of territorial representation – the Secretaries of the State, administrative decentralisation – the Scottish and Welsh Offices, and the insertion of a regional dimension to public policy. The Scottish branch's privileged access to the centre was one of the main reasons underlying its hostility to devolution.

8. There were a number of institutions that allowed the party secretary, Alfonso Guerra, to keep a tight grip on the party congress and individual MPs: representation to the party congress was determined by majoritarian rules that reduced factionalism, while the electoral system's provisions for closed and blocked lists empowered party leaders to shape the career and thus command the obedience of candidates (Lopez-Guerra 1984; Gunther 1989).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS***Adversarial strategies as barriers to a decentralist policy*

The second reason to oppose decentralisation is if Social Democratic parties do not face any direct threat from regionalist parties, and thus oppose decentralisation for partisan reasons. The opposition of the *Ulivo* coalition to the territorial reforms proposed by the *Casa della Libertà* government in 2005 was driven by strategic reasoning and ideological beliefs. The rightward repositioning of the LN meant that the issue of decentralisation would be burdened by a divided centre-right coalition. So, for the same reason that the PDS chose to instigate a reform in the late 1990s, in order to heighten the salience of those divisions, in 2005, it chose to oppose the centre-right's reform. The Italian party system, characterized by bipolar competition (Bartolini et al. 2004), encouraged such an adversarial strategy. Moreover, the *Ulivo* appealed to its egalitarian values to oppose the LN's project. The latter included the introduction of de jure asymmetry that enabled regions to activate their own legislative powers in areas of concurrent competences such as healthcare and education, which the *Ulivo* characterised a threat to national unity and social equality, since it was geared to the safeguarding of the interests of northern regions and would lead to unequal guarantees of citizens' rights to public services.

Similarly in Belgium, the PS followed its partisan interests and ideological beliefs in opposing the reforms demanded by the NVA and CD&V. The party's electoral hegemony in Wallonia meant that it had good strategic reasons to articulate its core voters' opposition to further decentralisation: for this relatively poorer territory, the weak degree of fiscal autonomy and the centralisation of social security payments (in particular unemployment) ensured that the revenues of the Walloon region continued to be higher than what its tax base could generate. Moreover, it could hope to reap electoral rewards by taking a resolute stance towards the autonomist goals of the Flemish parties. But, in resisting decentralisation, the PS was not only safeguarding the socio-economic interests of its constituents, but also adhering to its ideological beliefs in equality and solidarity and to its Belgian identity, which reflected the higher sense of belonging to Belgium and a identification with the institutions of the Belgian state among Walloons (Billiet et al. 2006). This sense was considerably reinforced by the PS's continued presence in the central government from 1987 to 2007.

IV. CONCLUSION

This article has sought to examine the determinants of the position of Social Democratic parties on decentralisation. When examining *decentralist reforms*, it was found that a decentralist policy shift is almost always associated with the capacity of regionalist parties to exert pressures on Social Democratic parties (H1). In addition, Social Democratic parties tend to shift their policy while in opposition, in order to distinguish themselves from their centralist mainstream rival in government (H2). Moreover, it was found that decentralist policy shifts are undertaken by parties displaying a 'credible' territorial policy and a decentralised organisation (H3 and H4). Across the four countries, the mechanism underlying a policy shift was one in which regional branches persuade the central party leadership to adopt a decentralist position. There was however mixed evidence regarding the effect of incumbency (H2), as parties embraced territorial reforms also when in government.

When looking at cases of *resistance to change*, it was found that the regionalist threat a necessary but not sufficient condition for a Social Democratic party to endorse decentralisation. In the UK and Spain, we can link such outcomes to the absence or stifling of the bottom-up demands of its regional branches for decentralisation. Furthermore, in both cases, the absence of decentralist reform is linked with central incumbency,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

indicating a close relationship between incumbency and centralist attitudes (H2). Another pathway to resistance was identified in which Social Democratic parties are not under the immediate threat of regionalist parties and thus they adopt centralist postures for strategic reasons, in order to safeguard their electoral interests and make opposition to a centre-right rival.

The findings have considerable bearing for the study of decentralisation elsewhere. The study of the relationship between the threat of regionalist parties, mainstream party competition and decentralisation in multinational parliamentary democracies, such as India, Turkey, or Canada would do well to focus on the strategic incentives underlying partisan positioning towards decentralisation and the key mechanisms underlying territorial policy shifts, in particular among large Social Democratic parties such as the Indian Congress party. Expanding the study to such contexts will make it possible to identify different sets of conditions that are associated with decentralist reforms and resistance to change.

REFERENCES

- Adams, J, S Merrill, and B Grofman. (2005), *A unified theory of party competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alonso, S. (2012), *Challenging the State: Devolution and the Battle for Partisan Credibility. A Comparison of Belgium, Italy, Spain and the United Kingdom*. Oxford: Oxford University Press.
- Bartolini, S, A Chiaramonte, and R D'Alimonte. (2004). "The Italian Party system between Parties and Coalitions." *West European Politics* 27 (1):1-19.
- Billiet, J, B Maddens, and A-P Frogner. (2006). "Does Belgium (still) exist Differences in political culture between Flemings and Walloons." *West European Politics* 29 (5):912-32.
- Biorcio, R. (1997). *La Padania Promessa*. Milano: Il Saggiatore.
- ——. 1999. "La Lega Nord e la Transizione Italiana." *Rivista Italiana di Scienza Politica* 29 (1):55-87.
- Bowler, S. (1990). "Voter Perceptions and Party Strategies." *Comparative Politics* 23 (1):61-83.
- Budge, I. (1994). "A New Spatial Theory of Party Competition: Uncertainty, Ideology and Policy Equilibria viewed Comparatively and Temporally." *British Journal of Political Science* 24 (4):443-67.
- Caciagli, M. (1986). *Elecciones y partidos en la transición española*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Siglo XXI.
- Carr, R. (1982). *Spain, 1808-1975*. Oxford: Clarendon Press.
- Cento Bull, Anna. (2002). "Towards a Federal States? Competing proposals for constitutional revision." In *Italian Politics :a review*, ed. P. a. B. Belluci, M.
- Crewe, I, B Sarvlik, and J Alt. (1977). "Partisan de Alignment in Britain 1964-1974." *British Journal of Political Science* 7 (2):129-90.
- CRISP. (1978). "L'Evolution du Rassemblement Wallon d'Avril 1974 a Mars 1977." *Courrier Hebdomadaire CRISP* 786:1-33.
- Delruelle, N, Evalenko, R, Fraeys, W (1970). *Le Comportement Politique des électeurs belges*. Bruxelles: Institut de Sociologie de l'ULB.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- Deschouwer, K. (1994). "The decline of consociationalism and the reluctant modernisation of Belgian mass parties." In *How Parties Organise: Change and Adaptation in Party Organisation in Western Democracies*, ed. P. a. K. Mair, R. London: Sage.
- ———. (1999). "From Consociation to Federation. How the Belgian parties won." In *Party Elites in Divided Societies. Political Parties in Consociational Democracy*. London. Routledge., ed. K. a. D. Luther, K.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Falony, R. (2006). *Le Parti Socialiste. Un demi-siecle de bouleversement. De Max Buset a Elio di Rupo*. Bruxelles: Editions Luc Pire.
- Garman, C., S. Haggard, and E. Willis. (2001). "Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases." *World Politics* 53 (2):205-36.
- Geekie, J , and R Levy. (1989). "Devolution and the Tartanisation of the Labour Party." *Parliamentary Affairs* 42 (3):399-411.
- Gillespie, Richard. (1989). *The Spanish Socialist Party . A History of Factionalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Gunther, R. (1989). "Electoral Laws, Party Systems and Elites: The Case of Spain." *American Political Science Review* 83 (3):835-58.
- Gunther, R, G Sani, and G Shabad. (1986). *Spain after Franco : the making of a competitive party system*. Berkeley: University of California Press.
- Hopkin, J. (2009). "Party Matters. Devolution and Party Politics in Britain and Spain." *Party Politics* 15 (2):179-98.
- Hopkin, J, and J Bradbury. (2006). "British State-Wide Parties and Multi-Level Politics." *Publius: The Journal of Federalism* 36 (1):135-52.
- Iversen, T. (1994). "The Logic of Electoral Politics: Spatial, Directional and Mobilisational Effects." *Comparative Political Studies*. 27 (2):155-89.
- Jones, B, and M Keating. (1979). "The Labour Party as a Centralising Force." *Studies in Public Policy. Centre for the Study of Public Policy. University of Strathclyde*:1-46.
- ———. 1985. *Labour and the British State*. Oxford: Clarendon Press.
- Kitschelt, Herbert. (1994) *The Transformation of European Social Democracy* [Book; Internet Resource Date of Entry: 19930329]. Cambridge University Press.
- Laver, M. (1999). "Divided Parties, Divided Government." *Legislative Studies Quarterly* 24 (1):5-29.
- Leonardi, R, R Nanetti, and R Putnam (1987). "Italy. Territorial politics in the post-war years: the case of regional reform." *West European Politics* 10 (4): 88-107.
- Lichtheim, G. (1969). *The Origins of Socialism*. London: Weidenfel&Nicolson.
- Linz, J, M Gomez-Reino, F Orizo, and D Vila. (1981). *Informe Sociológico sobre el cambio político en Espana 1975-1981*. Madrid: Fundacion Foessa.
- Lopez-Guerra, L. (1984). "Partidos Politicos en Espana: Evolucion y Perspectivas." ed. E. U. P. p. e. F. 2. Madrid: Instituto de Estudios Economicos.
- Marks, G, L Hooghe, and A Schakel. (2010). *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study fo 42 Democracies*. Edited by Routledge.
- Meguid, B. (2005). "Competition Between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success." *American Political Science Review* 99 (3).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- ———. (2008). *Party Competition Between Unequals. Strategies and Electoral Fortunes in Western Europe*. Cambridge University Press.
- Mitchell, J. (1996). *Strategies for Self-Government. The Campaigns for a Scottish Parliament*. Edinburgh: Polygon.
- Müller, W., and K. Strom. *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge University Press 1999 [cited].
- Nunez-Seixas, X-M. (2005). "From National-Catholic Nostalgia to Constitutional Patriotism: Conservative Spanish Nationalism since the early 1990s." In *The Politics of Contemporary Spain*, ed. S. Balfour. London: Routledge.
- O'Neill, K. (2003). "Decentralisation as an Electoral Strategy." *Comparative Political Studies* 36 (9):1068-91.
- Pamini, M. (1998) "From Militants to Voters: From the PCI to the PDS." In *The Organisation of Political Parties in Southern Europe*, ed. P. Iganzi. London: Praeger.
- Pasquino, G. (1993). "Programmatic renewal, and much more: from the PCI to the PDS." *West European Politics* 16 (1):156-73.
- Pierson, M.A. (1953). *Histoire du Socialisme Belge*. Brussels: Institute Emile Vandervelde.
- Puhle, H-J. 1986. "El PSOE: Un Partido Predominante y Heterogeneo." In *Crisis y Cambio*, ed. J. Linz and J. R. Montero. Madrid: CIS.
- ———. (2001). "Mobilizers and Later Modernisers. Socialist parties in the New South Europe." In *Parties, Politics and Democracy in the New South Europe*, ed. P. Diamandouros and P. Gunther. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Reniu i Vilamala, J. (2001). "Merece la pena coligarse? La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996." *Revista Espanola de Ciencia Politica* 5:111-42.
- Robertson, D. (1976). *A Theory of Party Competition*. London: Wiley.
- Roller, E, and P Van Houten. (2003). "A National Party in a Regional Party System: The PSC-PSOE in Catalonia." *Regional and Federal Studies* 13 (3):1-22.
- Sartori, Giovanni. (1976). *Parties and party systems: a framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swenden, W. (2006). *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*. London: Palgrave MacMillan.
- Swenden, W, and B Maddens. (2009). *Territorial Party Politics in Western Europe*. Palgrave. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

**NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO**

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO EVA SÁENZ ROYO

INFORME

RAZONES PARA PLANTEAR LA SUPRESIÓN DEL SENADO

por Carlos Garrido López y Eva Sáenz Royo

INFORME

LA PLANTA LOCAL TRAS LA LEY DE RACIONALIZACION

Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACION LOCAL:

ESPERANDO A GODOT

por Pedro Luis Martínez Pallarés

NOTA

EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Y LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. A PROPÓSITO DEL SEMINARIO

“EL ESTADO AUTONÓMICO EN TIEMPOS DE DISCIPLINA FISCAL”

CELEBRADO EN SEVILLA EL 26 DE MAYO DE 2014

por Pablo Guerrero Vázquez



PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****INFORME****RAZONES PARA PLANTEAR LA SUPRESIÓN DEL SENADO****por Carlos Garrido López y Eva Sáenz Royo**

Profesores de Derecho Constitucional

Universidad de Zaragoza

RESUMEN

En los Estados federales los poderes de las segundas Cámaras están siendo merma- dos y en algunos se debate sobre su supresión. En los Estados sin estructura federal el Senado también está cuestionado: varios lo han eliminado y su funcionalidad es discutida. En España, en cambio, seguimos empeñados en otorgar más poder político al Senado, convirtiéndolo en una “verdadera” Cámara de representación territorial. Pero es un empeño abocado al fracaso. Y no sólo porque la indeterminación del mo- delo territorial, las tendencias separatistas y las dudas sobre su evolución o supera- ción lastran cualquier acuerdo o por las dificultades técnicas a las que dicha reforma deberá enfrentarse –como la asignación de nuevas funciones y la distribución de los senadores por CCAA y su forma de elección–, sino porque la representación territorial constituye una quimera en una democracia de partidos. En los Estados federales de referencia el Senado no funciona como cámara territorial y reproduce la misma diná- mica partidista de la primera Cámara. En la práctica, el Senado reformado duplicaría –y podría entorpecer– la representación política del Congreso. Y las funciones de integración territorial que pudieran asignársele, como la participación de las CCAA en la decisión legislativa estatal y la cooperación entre el Estado y las CCAA, pueden realizarse mediante las relaciones intergubernamentales con mayor flexibilidad y eficacia y canalizarse a través del sistema de partidos. Impulsar una reforma consti- tucional del Senado no vale la pena. Es tiempo de plantearse la supresión del Senado.

ABSTRACT

In Federal States the powers of second chambers are being depleted. Even in some Federal States abolishing of the Senate is on the table. In unitary States the Senate is also questioned: several second chambers have been removed and its functionality is discussed. In Spain, however, we keep studying how to give more political power to the Senate, making it a “true” House of territorial representation. But it is an effort doomed to failure. And not just because the indeterminacy of the territorial model, separatist tendencies and doubts about their future that prevent any agreement or technical difficulties like new functions of the Senate and the way of selection of senators, but because the territorial representation is an illusion in a party demo- cracy. In Federal States the Senate doesn't work as a territorial chamber and replays the same partisan dynamics of the first chamber. In practice, the reformed Senate would duplicate –even hinder– political representation of the first chamber. And te- rritorial integration functions, such as participation in state legislative decision and cooperation between the state and the autonomies, are feasible by intergovernmental relations with greater flexibility and efficiency and can be canalized through the party system. Promoting a constitutional Senate reform is not worth. It is time to consider the abolition of the Senate.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****I. EL SENADO ES UN HÍBRIDO CARENTE DE FUNCIONALIDAD
PERFECTAMENTE PRESCINDIBLE**

La Constitución de 1978 mantuvo la estructura bicameral de las Cortes Generales que, desde 1834, con la excepción del período de la II República, había caracterizado al Poder Legislativo en España. Su funcionalidad, sin embargo, debía ser distinta a la que tuvo durante nuestro constitucionalismo histórico. En los Estados centralizados, como el español decimonónico, el Senado se había caracterizado fundamentalmente por ser una Cámara de composición oligárquica dirigida a defender el poder de determinadas clases dominantes frente a los eventuales excesos de la otra Cámara, elegida por sufragio. Descartada esta función por motivos obvios, el constituyente optó por un modelo híbrido que albergaba dos objetivos distintos fruto del compromiso negativo al que se llegó entre las distintas fuerzas políticas y de la inercia institucional: por un lado, que el Senado operara como una cámara de reflexión o enfriamiento en la que poder mejorar técnicamente las iniciativas legislativas y amortiguar las tensiones políticas acumuladas en el Congreso; por otro, que el Senado fuera “la Cámara de representación territorial”, como lo califica el artículo 69.1 CE, a fin de reflejar la diversidad de las futuras Comunidades Autónomas en términos representativos, pero sin que tal territorialidad fuera demasiado lejos (Chueca 1984: 77-79; Punset 1987: 26-87).

La configuración constitucional del Senado, presidida por el monismo mayoritario que privilegia la Cámara baja (Ruiz 2007: 68-75), lo inhabilita, sin embargo, para cumplir ambos objetivos.

El Senado no es una cámara de reflexión y enfriamiento. Pese a la función revisora de la actividad legislativa del Congreso que tiene asignada y su capacidad para introducir enmiendas y oponer vetos, el Senado no tiene posibilidad de forzar un acuerdo con aquél porque las enmiendas y los vetos pueden ser obviados con comodidad según las reglas del artículo 90.2 CE. Lo peor, sin embargo, es que la supuesta reflexión a realizar tiene plazo de dos meses; y si el proyecto de ley es declarado urgente, un plazo máximo de veinte días. Ello, unido al creciente recurso por parte del Gobierno a los Decretos-leyes –que a menudo son convalidados en el Congreso sin que se tramiten posteriormente como proyectos de ley–, hace inviable cualquier reflexión o esfuerzo de mejora técnica dignos de tal nombre.

Por lo demás, tanto el Congreso como el Senado están controlados por los partidos, cuyas instrucciones, transmitidas por la dirección de los grupos parlamentarios, son disciplinadamente respetadas. Si la tramitación parlamentaria de una ley es tensa y bronca en el Congreso, el Senado reproduce idéntica tensión y no ha lugar para matices. Si el proyecto de ley empieza abrasando, termina abrasando.

El Senado tampoco actúa como cámara de representación especial o territorial. Independientemente del significado potencial que quiera conferirse al impreciso enunciado del artículo 69.1 CE, que no tiene precedentes y es inusual en el Derecho comparado, las Cortes Generales representan al pueblo español y expresan una única voluntad, puesto que el artículo 66.1 CE concibe a ambas Cámaras, al margen de su diferenciación orgánica, “en todo caso e indubitadamente, como unificadas” (Chueca 2005: 201). Posiblemente por ello, las especialidades territoriales conferidas al Senado son mínimas, limitándose a la aprobación de las medidas que fueran necesarias para obligar a una CA al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales (art. 155 CE) y al inicio de los debates para la autorización de convenios entre CCAA y la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial (art. 74.2 en relación con los artículos 145.2 y 158.2 CE, respectivamente). Y también es mínima la representatividad territorial de sus integrantes.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

El primer Anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia preveía un Senado integrado enteramente por representantes de las Asambleas autonómicas, pero el constituyente, debido a las incertidumbres acerca del modelo de Estado resultante y al temor a que la Cámara alta se convirtiera en una fuente de conflictos, optó por una composición dual netamente política. Como Alzaga (2006: 35) ha señalado, la denominada representación territorial alude a las demarcaciones electorales (provincias, islas, agrupaciones de islas y ciudades de Ceuta y Melilla) en las que los ciudadanos elegirán su representación en el Senado y a la designación de una minoría de senadores por las CCAA a razón de uno por CCAA y otro más por millón de habitantes. Todos ellos, sin embargo, actúan en el órgano representativo bajo lógica y disciplina partidistas. Los primeros, porque han concurrido a las elecciones bajo las siglas de su partido; los segundos, porque si bien los designan las Asambleas autonómicas respectivas según sus Estatutos son propuestos por los grupos parlamentarios de aquéllas y en la Cámara alta se adscriben políticamente; son senadores autonómicos *por su origen*, pero no operan una representación de carácter territorial.

El Senado duplica la representación política del Congreso de los Diputados; reproduce en sus mismos términos la dinámica partidista que preside aquél; es una Cámara que carece de facultades territoriales significativas y está totalmente subordinada al Congreso en el desempeño de la potestad legislativa. Cuando la voluntad del Senado coincide con la del Congreso, el Senado resulta inútil; cuando su voluntad es distinta, el Senado puede ser disfuncional (Albertí 2004: 326-328) y, si la posterior intervención del Congreso la obvia, se convierte en una Cámara irrelevante.

Nuestro bicameralismo no es, como se repite, desigual y asimétrico; ni tampoco es, por utilizar la expresión de Ackerman (2000: 675), un bicameralismo de “cámara y media”: sino un sistema *de facto* monocameral, en el que la función asignada al Senado ni siquiera es propiamente revisora, por lo que resulta totalmente prescindible. Si el Senado tuviera siempre una composición distinta a la del Congreso y vetara todos y cada uno de los textos legislativos aprobados por el Congreso nada cambiaría, puesto que la ley sería aprobada por las Cortes Generales aun en contra de la voluntad expresa de una de sus cámaras. El Gobierno, las CCAA y los partidos políticos actúan en consecuencia, generando una dinámica que, a través de sus diversas manifestaciones (ausencia de líderes en la Cámara, políticos amortizados y burócratas de partido en sus escaños, escasas comparecencias de miembros del Gobierno, etc.), condena irremisiblemente al Senado a la inanidad institucional.

II. LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL ES UNA PREMISA CUESTIONABLE EN LA DEMOCRACIA DE PARTIDOS

Debido a su falta de funcionalidad, pero, sobre todo, a la contradicción existente entre la definición dada al Senado en el artículo 69.1 CE y la composición y funciones constitucionalmente asignadas, la mayoría de la doctrina y de la clase política convino en la existencia de una carencia institucional en nuestro sistema de descentralización política y se dispuso al objetivo de realizar el enunciado del artículo 69.1 CE.

Los primeros intentos dirigidos a superar esa carencia pasaron por la reforma del Reglamento del Senado, llevada a cabo el 11 de enero de 1994. Dicha reforma pretendía concentrar en una comisión permanente de nueva creación –la Comisión General de las CCAA– los trabajos preparatorios del Pleno de la Cámara relativos a cuestiones autonómicas, pero su desenvolvimiento práctico se ha saldado con un rotundo fracaso, porque, por más voluntad que se ponga –e inicialmente se puso aunque luego decayó–, el Reglamento no puede aumentar el peso institucional del Senado, ni territorializarlo funcionalmente (Punset 2004: 33-35).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Amortizada esta vía se abrió paso la tesis de la reforma constitucional. Tras sucesivas e infructuosas ponencias constituidas en el seno de la Cámara para estudiar su viabilidad, el 15 de abril de 2004, el candidato a la Presidencia del Gobierno, Rodríguez Zapatero, se comprometió en el debate de investidura a impulsar dicha reforma junto con la de otros aspectos de la CE. Aunque tiempo después la reforma quedó aplazada *sine die*, la iniciativa dio lugar a un riguroso informe del Consejo de Estado y a varios trabajos que trasfieren al análisis un elemento de concreción del que hasta el momento el debate académico había carecido (Garrorena 2009: 18-21).

El planteamiento que comparten el referido Informe y la mayoría de la doctrina es que todo Estado políticamente descentralizado posee una estructura orgánica institucionalizada dirigida teóricamente a permitir la participación de las entidades políticas descentralizadas en el proceso formalizado de toma de decisiones del Estado. La consolidación del Estado autonómico y la capacidad de autogobierno alcanzada por las CCAA exigirían la creación de dicha estructura al máximo nivel, en el seno de las Cortes Generales. Y, a tal efecto, debería reformarse el tipo de representación y las funciones del Senado, que “vendría a reducir, en clave institucional, el espacio de vacío orgánico y funcional originado por el grado de descentralización conseguido” (Chueca 2005: 204). La conversión del Senado en Cámara de representación territorial sería “la prueba de la pluralidad del Estado” (Solozábal 2014: 58). Y reduciría el déficit de participación de las CCAA en las decisiones adoptadas por los órganos estatales.

El problema reside, sin embargo, en determinar qué es la representación territorial, en qué se distingue de la representación política realizada por los partidos y si a través de esa representación supuestamente diferenciada de la representación popular unitaria van a estar presentes en el proceso de formación de la voluntad estatal sujetos o entidades distintos (Albertí 2004: 283-285).

Como es obvio, la representación territorial no puede consistir en hacer partícipes a los territorios, sino a las comunidades políticas organizadas en ellos o a las instituciones que las representan. En palabras del Consejo de Estado, la representación territorial que cabría encomendar al Senado sería aquella que “se articula de manera tal que a través de ella adquieren voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la comunidad política única” (2006: 184). A tal efecto, el Consejo de Estado opta por una Cámara en la que las CCAA estarían representadas por un número de senadores fijo y otro variable en función de las provincias y la población, que serían elegidos por los ciudadanos de la CCAA (aunque tampoco descartó la previsión de una composición dual en la que los ciudadanos de cada provincia eligieran un senador y el resto fueran designados por la Asamblea autonómica respectiva proporcionalmente a su composición). Parte de la doctrina propone, en cambio, adoptar el modelo de dieta o *Bundesrat* en el que los senadores son designados por los gobiernos territoriales y el sentido de su voto, que es único, viene determinado imperativamente por dichos gobiernos (por todos, Aja 2014: 319-323).

Cualquiera de las dos fórmulas implementaría las relaciones de inordinación desde un punto de vista formal, pero, en nuestra opinión, la reforma tan sólo proporcionaría una apariencia de territorialidad. Y es que ambas propuestas comparten una premisa cuestionable: que el Senado puede ser una cámara de representación especializada que permitiría hacer presente, e incorporar a la decisión estatal, la voluntad de las entidades territoriales descentralizadas. Ambas asumen que la representación territorial de las partes que conforman el todo *existe* y que la designación de los senadores en los ámbitos territoriales institucionalizados va a permitir objetivar en el Senado la voluntad de las entidades territoriales como tales y no como trasunto de los partidos a los que los senadores estén vinculados. Pero ello no deja de ser una presunción –o más bien una conjetura–, porque ¿podemos en una democracia hablar de voluntad

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

política *de* unidades territoriales? ¿Cabe hacer presente institucionalmente otras voluntades políticas *en* un territorio que no sean las *de* sus ciudadanos expresadas por los partidos? ¿No estamos confundiendo elección o designación con representación? De las experiencias existentes en Derecho comparado cabe extraer algunas enseñanzas y no abonar precisamente la hipótesis de la representación territorial.

III. LOS SENADOS FEDERALES, SEA CUAL SEA LA FORMA DE DESIGNACIÓN DE SUS MIEMBROS, NO OPERAN COMO CÁMARAS DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL

En todos los Estado federales democráticos, independientemente de la forma de selección de los senadores o de las funciones asignadas a la segunda Cámara, ésta no funciona como Cámara territorial puesto que la representación no se articula *sustantivamente* de manera que adquieran voz propia las diversas partes territorialmente diferenciadas de la comunidad política única, sino que reproduce la misma dinámica partidista de la primera Cámara. En la práctica, la supuesta representación especial carece de especialidad territorial y deviene representación política mediada por partidos.

En el Senado de EEUU cada Estado está representado por igual y hasta 1913 cada senador era elegido por los parlamentos estatales. Tras la reforma acometida en el citado año, los senadores son elegidos por la vía popular directa. Ningún efecto ha tenido el cambio en el sistema de designación sobre la dinámica de la Cámara, puesto que el Senado de EEUU nunca ha funcionado con arreglo a criterios de representación territorial. Cuando eran las asambleas estatales las que elegían a los senadores, la ausencia de un sistema de revocación de mandato hizo que la vinculación entre los senadores y quienes los elegían en segundo grado en los parlamentos estatales tendiera siempre a ser bastante tenue. Tras cambiar el método de elección, los poderes senatoriales tampoco pertenecen a los Estados, en tanto que territorios, sino a los partidos que se asientan en la Cámara alta del Congreso norteamericano (Blanco 2014: 86-89).

Es cierto que los gobernadores estatales que quieren influir sobre las decisiones federales encuentran más fácil trabajar con los senadores que con los miembros de la Cámara de representantes. Esta diferencia se atribuye a la forma de elección de los senadores, la duración del mandato y la organización institucional del Senado. No obstante, los senadores tampoco se consideran emisarios de los intereses estatales. Pueden verse más dispuestos a defender los intereses de los gobernadores estatales, ya que representan a los mismos ciudadanos (los del Estado) que son los que les votan por sufragio directo, pero los senadores no son representantes de los gobiernos estatales, no defienden el autogobierno por principio y pueden tener una visión nacional opuesta a la estatal. Todo ello unido a su mayor dependencia de financiación nacional para su reelección y unas posibles ambiciones más allá del propio Estado hacen que tampoco los senadores representen los intereses de los gobiernos estatales (Sáenz 2014: 54-59).

En teoría el *Bundesrat* alemán constituye el órgano tipo dieta o consejo a través del cual los gobiernos de los *Länder* participan de la decisión estatal. En él cada uno de los *Länder* está presente a través de miembros designados por sus respectivos gobiernos y el sentido del voto de cada *Land* es siempre único. El número de votos de cada *Land* varía según la población. En este órgano, que no es una cámara parlamentaria, la representación política es sustituida por una representación de derecho público con mandato imperativo de los gobiernos territoriales y, en teoría, los representantes actualizan la voluntad de los territorios en cuestión.

Sin embargo, la práctica política alemana ha demostrado que la dinámica interna del *Bundesrat* responde más bien a circunstanciales intereses partidistas que a intereses

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

territoriales, de manera que el partido o coalición de partidos que ocupa el gobierno de cada uno de los *Länder* utiliza esta segunda Cámara como plataforma para apoyar o combatir al partido o partidos que gobiernan el Estado, como gráficamente ha descrito Darsnstadt (2005: 85-90). Se trata, en definitiva, de una instrumentación del *Bundesrat* de cara a la satisfacción de los intereses partidistas de los partidos minoritarios en la Federación convirtiéndolo en el “ancla institucional de la oposición parlamentaria a nivel federal” (Huber 2003: 3). Ello ha hecho del *Bundesrat*, cuando las mayorías partidistas en una y otra cámara no han coincidido, un “contraparlamento” que impide que importantes leyes salgan adelante debido a los enfrentamientos entre los partidos mayoritarios que gobiernan la Federación y los *Länder*. Precisamente reducir el papel del *Bundesrat* es lo que en buena medida pretendía la reforma constitucional de 2006.

Los senadores canadienses son designados por el gobernador general a propuesta del primer ministro teniendo en cuenta una distribución en cuatro bloques regionales en igualdad de número de senadores. Las autoridades provinciales no intervienen en absoluto en el proceso de nombramiento. Y el nombramiento discrecional por parte del primer ministro ha tenido como resultado que en el Senado solo se hallen representados los dos grandes partidos tradicionales canadienses, el liberal y el conservador, por ser los únicos que han alcanzado el Gobierno federal (Castellà 2014: 270-277). Se eligen, por tanto, en clave partidista y su funcionamiento interno también responde a dicha clave, como ha subrayado el primer ministro de la provincia de Saskatchewan, Brad Vall (2013: 7).

Debido a la insatisfacción que genera dicha Cámara, en los últimos treinta años se han planteado varias iniciativas de reforma del Senado en clave federal, pero ya son cinco provincias las que han propuesto directamente su supresión, sobre la que acaba de pronunciarse la Corte Suprema canadiense en su *Reference re Senate Reform* de 25 de abril de 2014 admitiendo su posibilidad constitucional y precisando el complejo procedimiento y los acuerdos necesarios para llevarla a cabo¹.

El Senado australiano es otra de esas cámaras que el formalismo jurídico presenta con todos los rasgos para incluirla en la nómina de cámaras de representación territorial (igual número de senadores por estado, mandato más duradero que el de los miembros de la Cámara baja y funciones territoriales), pero, como subraya Ruiz (2007: 373), son otros los elementos, vinculados con el sistema electoral y el sistema de partidos, los que tienen un peso específico en el tipo de cámara resultante en cuanto a composición y modo de ejercer sus funciones. Y, bajo este prisma, el Senado australiano viene funcionando materialmente como cámara de oposición cuando cuenta con una mayoría distinta; como si poseyera un “contramandato” respecto de la Cámara baja que pretende desarrollar el programa del gobierno que ha investido. Aunque “más que hablar de una pugna de mandatos entre cámaras se debe hablar de pugna entre partidos” (Ruiz 2007: 436-437), pues la disciplina de partidos es la que traslada a las votaciones de las cámaras el enfrentamiento en las urnas, llevando al Senado la prolongación de la contienda electoral. De ahí la crisis del Senado en Australia y las propuestas de reforma para reducir sus poderes.

Aunque suele citarse asimismo como referente, el *Bundesrat* austriaco tampoco funciona como Cámara territorial. Los senadores son elegidos por los parlamentos de los *Länder* y el número de senadores por *Land* oscila en proporción a su población, pero su organización interna en grupos parlamentarios sometidos a disciplina política

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

responde al criterio partidista y viene a reproducir la composición y el funcionamiento de la primera Cámara, como Arroyo ha descrito recientemente (2014: 247-249).

En definitiva, las segundas Cámaras en los Estados federales no cumplen en las democracias de partidos una función específica de representación de las voluntades e intereses territoriales. Técnicamente pueden estar concebidas como instancias para hacer presentes las voluntades de las unidades representadas, pero lo cierto es que el proyecto normativo choca con sus condiciones de realización, puesto que, independientemente de su modo de selección, los senadores no pueden sustraerse a la *vis* atractiva de la dinámica de mayorías que destruye la representación especial (Chueca 1984: 75; Presno 2005: 1227).

Estas cámaras constituyen claros ejemplos de lo que La Pergola denomina “residuos contractualísticos” en el Estado Federal. Son compromisos adoptados por el poder constituyente federal, políticamente condicionado por la situación existente en la anterior etapa confederal (Ruipérez 2012: 27). Son un anacronismo que reproduce la dinámica partidista, que poco aporta a la estructura federal y difícilmente puede ser considerado, por su falta de funcionalidad propia, esencia de los Estados políticamente descentralizados.

IV. LA INCORPORACIÓN DE INTERESES TERRITORIALES A LA DECISIÓN LEGISLATIVA ESTATAL NO DEPENDE DE LA EXISTENCIA DE UNA SEGUNDA CÁMARA

En los Estados compuestos no se produce propiamente una participación de las *entidades territoriales* en las instituciones comunes, sino un mayor o menor grado de integración de intereses políticos territoriales en la decisión común. Pero esta participación e incorporación de intereses no está supeditada a la existencia o no de una segunda Cámara. La participación efectiva, la integración de intereses territoriales en la normativa general y la gobernabilidad en los sistemas federales no depende tanto de los instrumentos normativos o institucionales como de la dinámica política; fundamentalmente, como señala Watts (2002: 11-15), del sistema electoral y de los partidos que operan en los dos niveles territoriales. La representación territorial a la que antes nos hemos referido propugna hacer presente la voluntad de las unidades territoriales, pero la voluntad *política* de un territorio es “plural por su propia naturaleza en un sistema democrático” (Blanco 2014: 89) y sólo puede ser expresada por sus ciudadanos a través de la mediación de los diversos partidos. Por tanto, la integración de intereses políticos territoriales en la decisión común dependerá del sistema de partidos y, más concretamente, de la fuerza que las estructuras partidistas territoriales tengan en las estructuras partidistas comunes. En definitiva, depende fundamentalmente de quién asegura la elección o reelección del representante nacional. A este respecto, EEUU y Alemania se caracterizan por un sistema de partidos muy centralizado, lo que potencia los poderes de la Federación. Canadá y España, en cambio, donde florecen partidos de ámbito territorial limitado, son ejemplos de lo contrario.

La cada vez menor influencia de los poderes estatales en la decisión federal en EEUU se explica, en efecto, por la progresiva pérdida de poder de las estructuras de los partidos a nivel local y estatal. A partir de los años 60 las organizaciones locales y estatales fueron desplazadas por las organizaciones partidistas nacionales, quienes asumieron el papel de reclutar candidatos, diseñar campañas y recaudar fondos para lograr escaños en ambas Cámaras del Congreso. Consecuentemente, el peso de las estructuras nacionales de los partidos también creció y se debilitó la influencia de las estructuras estatales sobre los miembros del Congreso (Sáenz 2014: 57).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

En Alemania, precisamente la existencia del *Bundesrat* como posible cámara de veto de la legislación federal ha supuesto un claro incentivo para que las estructuras nacionales de los partidos controlaran las estructuras regionales y, de esta manera, controlar el *Bundesrat*. Se ha desarrollado así un fuerte incentivo para los políticos federales a intervenir en las elecciones de *Land*, incluso presentando líderes nacionales. Ello significa que las elecciones de *Land* se disputan en una arena global y en directa relación con la arena central, haciendo también de *test* sobre el apoyo a los partidos entre elecciones federales (Arnold 2013: 44-45). De ahí la disciplina partidaria que en las decisiones fundamentales se hace presente también en el *Bundesrat*. Por otra parte, la previsión de una barrera electoral del 5% de los votos válidos emitidos evita que en el *Bundestag* tengan representación partidos regionalistas, salvo el caso de la Unión Social Cristiana de Baviera que hace las veces de la Unión Demócrata cristiana (CDU) y forma grupo conjunto con ella. La fuerza de las estructuras nacionales de los partidos unida a la ausencia de representación de partidos regionalistas en el *Bundestag* hace que los representantes en el parlamento federal sean más sensibles a los intereses nacionales que a los intereses territoriales. Y ello explica la dinámica centrípeta y la lealtad federal características del federalismo alemán.

Por otra parte, las excepciones que se producen en la disciplina de voto partidista en el *Bundesrat* por las coaliciones de gobierno a nivel territorial (Ruiz 2007: 357 ss.) no hace sino corroborar la tesis de que la influencia de los intereses territoriales no depende de la existencia de una segunda cámara, sino del sistema de partidos y del sistema electoral. Si se propician sistemas electorales que favorezcan la formación de gobiernos de coalición en los territorios, los partidos bisagra tendrán mucha mayor influencia en la decisión común. Pero no porque exista un Senado o el voto del *Land* deba ser unitario, sino por la penetración de la lógica del sistema de partidos en los gobiernos territoriales (Presno 2005: 1222).

En Canadá, la defensa de los intereses de las provincias no tiene lugar en el Senado, sino en la Cámara de los Comunes, mediante los partidos, gracias a un sistema electoral mayoritario que estimula la regionalización de los partidos y su presencia en dicha Cámara. Por una parte, dicho sistema favorece a los partidos con fuerte implantación en un territorio más que a los que tienen diseminados los votos por todo el territorio nacional y, por otro lado, al adjudicar el escaño a la primera fuerza de cada distrito, permite que alguna provincia esté representada por el mismo partido, lo que comporta la identificación entre provincia y partido (Castellà 2014: 278), con los efectos centrífugos que ello puede generar.

En España, en sentido similar, la incorporación de los intereses territoriales en la decisión legislativa estatal se consigue fundamentalmente gracias a la especificidad de nuestro sistema de partidos, con la singularidad que le aporta la existencia de partidos nacionalistas implantados electoralmente en sus territorios y con presencia, en ocasiones decisiva, en el Congreso. Ello es un signo diferenciador de nuestro sistema político y ha posibilitado la integración de demandas territoriales y descentralizadoras en el sistema. Estos partidos son públicos defensores de intereses territoriales y su defensa incide en la conformación de la decisión estatal, sobre todo cuando en el Congreso no existe mayoría absoluta que sustente al Gobierno, en cuyo caso su apoyo resulta imprescindible para la gobernación del Estado. Se produce, así, “una curiosa inversión de nuestro sistema representativo: el Senado, que debería representar satisfactoriamente los intereses de los distintos territorios, no lo hace, y sin embargo el Congreso de los Diputados, cuyo cometido primero es muy otro, sirve perfectamente a la defensa de las aspiraciones de determinadas CCAA, tanto que sería hasta entendible que las mismas no estuvieran siquiera excesivamente interesadas en concluir una reforma eficaz de la segunda Cámara” (Garrorena 2000: 63-64).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

El Congreso, sin embargo, no sólo encauza las reivindicaciones de las CCAA con fuerte implantación de partidos nacionalistas; funciona asimismo como sede de defensa de los intereses territoriales del resto de CCAA a través de los diputados de los partidos estatales elegidos en su ámbito territorial y por efecto de la dinámica inversa presente en EEUU, es decir, debido a la cada vez mayor influencia de las estructuras regionales de los partidos sobre las estructuras estatales de los mismos. El desarrollo del Estado autonómico ha alterado el funcionamiento interno de los partidos, al punto de que son cada vez mayores las “cuotas de poder en manos de los líderes autonómicos de los dos grandes partidos de ámbito nacional. El progresivo proceso de descentralización política y la legitimidad democrática de los líderes autonómicos les dan a estos un peso específico dentro de los partidos [...] que tiene su repercusión bien directamente en la toma de decisiones del Congreso de los Diputados o indirectamente a través de los diputados elegidos en sus circunscripciones” (Sáenz 2012: 178). De hecho, los diputados operan como emisarios de los intereses territoriales por su dependencia directa para continuar en política de la estructura regional del partido y, singularmente, del líder territorial.

En suma, el déficit de relaciones formalizadas de inordinación existente en España (Virgala 2011: 111-112) no implica que los intereses territoriales no conformen y determinen la decisión estatal. Al contrario, lo hacen muy significativamente en el Congreso a través de los partidos nacionalistas y regionalistas y a través de las direcciones de los propios partidos nacionales, donde los denominados “barones territoriales” detentan influencia y poder crecientes.

V. LA COOPERACIÓN VERTICAL Y LA INTEGRACIÓN SE PRODUCEN A TRAVÉS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Para alguna doctrina, la reforma del Senado no sólo debe servir para convertirlo en el instrumento fundamental de participación de las entidades territoriales en la formación de la voluntad legislativa estatal, sino para hacer de él, asimismo, una sede multilateral de negociación y de agregación de intereses territoriales. El Senado, a través de la representatividad territorial institucionalizada en su seno, podría ser un foro para el diálogo, la cooperación y el acuerdo entre el Estado y las CCAA. Y si los representados son los ejecutivos autonómicos, siguiendo el modelo alemán, el Senado podría desempeñar la función de cámara de encuentro y concertación permanente entre CCAA y entre éstas y el Estado capaz de promover las relaciones de cooperación e impulsar la integración del Estado autonómico (Aja 2004: 719-721).

A juicio del Consejo de Estado, sin embargo, “no parece indispensable –ni es quizá aconsejable– situar en el Senado el núcleo central de la acción y coordinación interterritoriales” (2006: 201). Para desempeñar esa tarea cooperativa de carácter vertical existen otros instrumentos más flexibles que permiten expresar las asimetrías, la competición y la diversidad de intereses territoriales de las CCAA. “El espacio de negociación de intereses en conflicto es el de –en y entre– los propios ejecutivos a través de una gran variedad de órganos perfectamente descritos en los manuales respectivos. Pero ese espacio no es, usualmente, un órgano parlamentario, ni todavía menos un órgano constitucional” (Chueca 2005: 210). El Senado no es el lugar adecuado y pretender convertirlo en foro multilateral de negociación y concertación no se compagina con la realidad en los Estados compuestos, en los que la fuerza, la agilidad y la eficacia de las relaciones directas entre ejecutivos han convertido esta vía en la forma habitual de resolución de conflictos territoriales y de articulación de intereses de las partes. Mediante las relaciones gubernamentales, en efecto, y a través de una gran variedad de órganos mixtos de distinta naturaleza, las instancias territoriales de gobierno están presentes en la toma de decisiones a escala federal y, por tanto, se

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

produce igualmente una representación territorial en el proceso de actuación federal (Albertí 2004: 293-294).

En EEUU los cauces de participación de los Estados en la decisión federal no se estructuran a través del Senado. Resulta revelador que el Senado no suscite ninguna atención en los artículos doctrinales donde se aborda el tema de la influencia de los intereses estatales en la decisión federal. Como la doctrina afirma, no existen en este país salvaguardas institucionales a los intereses estatales (Weissert 2013: 6). Ello no quiere decir que dichos intereses no se hallen presentes en la formación de la voluntad federal, pero no lo están a través del Senado sino por la acción de los *lobbys* individuales a través de las oficinas que los Estados sitúan en Washington y de las organizaciones intergubernamentales (Sáenz 2014: 54-59). La agregación e integración de intereses territoriales con el interés general federal se articula, por su parte, a través de las relaciones intergubernamentales impulsadas por el Gobierno federal. Basadas en concesiones dinerarias desde la Federación, las relaciones intergubernamentales impulsadas desde el centro no pretenden cubrir una insuficiencia financiera de los Estados, sino que los Estados realicen de modo voluntario en el ejercicio de sus competencias las prioridades fijadas federalmente. Su objetivo es la integración federal.

En Alemania, el *Bundesrat* constituye la sede general de las relaciones entre el gobierno federal y los ejecutivos territoriales, pero este tipo de relaciones se desarrollan al margen del propio órgano y su intervención, “como regla general que apenas admite excepciones”, se limita a ratificar las decisiones previamente negociadas por las burocracias ministeriales de cada *Land* (Arroyo 2010: 233 y Brouër 2010: 294-297). Paralelamente, predominan las relaciones intergubernamentales de carácter vertical. Desde 1969 dichas relaciones están reguladas en la Ley Fundamental y se han desarrollado con el aumento de las subvenciones federales y con la planificación conjunta de la política económica regional, de la agricultura y de la planificación de la educación, entre otros ámbitos considerados tareas comunes. En la reforma constitucional de 2006 se pretendió matizar su alcance como instrumento del *Bund* para determinar la acción de los *Länder*, pero lo cierto es que siguen siendo decisivas y la integración se logra eficazmente al incorporar el consentimiento territorial como clave del modelo.

En España, la CE no regula las relaciones intergubernamentales de carácter vertical y la colaboración entre el Estado y las CCAA se desarrolló de manera espontánea y estrechamente ligada al proceso de traspaso de competencias hasta la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que institucionalizó las relaciones y supuso un impulso claro a la colaboración multilateral. Más allá del sentido puramente informativo y del intercambio de puntos de vista o de solución de conflictos particulares, la finalidad de la cooperación vertical en el Estado Autonomo ha evolucionado con una clara orientación federal. Primero sirvió como instrumento para cubrir la insuficiencia financiera de las CCAA; en la actualidad, está vinculada a las subvenciones condicionadas y sirve para orientar el ejercicio de políticas autonómicas, pero también puede ser un medio de participación de los intereses territoriales en la decisión estatal, en la línea del federalismo cooperativo alemán. Un ejemplo de ello es la capacidad decisoria en materia de desarrollo reglamentario y fijación de condiciones mínimas otorgada al Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia por la Ley 39/2006, de 14 de abril (Sáenz 2014: 68-76).

En suma, si lo que se pretende con la reforma del Senado es potenciar la cooperación y hacer partícipes a los entes subestatales en las decisiones ejecutivas, financieras y europeas del Estado, las relaciones intergubernamentales son el medio idóneo. Para esto no hace falta el Senado. Las indispensables relaciones de colaboración y cooperación entre el Gobierno y las CCAA pueden encauzarse por vías más simples y directas, a través de conferencias sectoriales o generales, especialmente si, como sugiere

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

el Consejo de Estado, se da a éstas base adecuada mediante la oportuna reforma del artículo 145 CE (2006: 185).

VI. LA REFORMA DEL SENADO ES UN EMPEÑO INVIABLE, INNECESARIO E INÚTIL

El bicameralismo lleva décadas puesto en cuestión. En los Estados federales los poderes de las segundas Cámaras están siendo mermados a fin de evitar su utilización como instrumento de bloqueo de las políticas gubernamentales impulsadas por la primera Cámara. A esta tendencia responden la reforma constitucional alemana de 2006 y las propuestas de reforma del Senado austriaco y del Senado belga. Paralelamente se ha abierto el debate sobre su abolición. Nueva Zelanda eliminó su segunda Cámara en 1951. En Australia, el *Labour Party* ha planteado su supresión. En Canadá, la cuestión ha sido consultada a la Corte Suprema. En los Estados sin estructura federal, las segundas Cámaras también están siendo eliminadas. Dinamarca suprimió el Senado en 1953, Suecia en 1970, Croacia en 2001. Portugal optó por el unicameralismo en 1976. Noruega e Islandia optaron asimismo por una Cámara única, aunque con dos secciones. El Gobierno irlandés acaba de someter a referéndum la abolición del Senado, que ha sido rechazada por un 51,7% de los votos. Italia, en fin, como ha anunciado el nuevo primer ministro, Matteo Renzi, lo suprimirá como cámara legislativa en el marco de una reforma constitucional más amplia con la que pretende convertirlo en un órgano residual.

En España, por el contrario, seguimos empeñados en otorgar más poder político al Senado, transformándolo en una “verdadera” Cámara de representación territorial. Pero son esfuerzos manifiestamente estériles, porque una reforma del Senado en ese sentido, además de resultar insólita en el contexto comparado actual, es inviable, innecesaria e inútil.

Es inviable porque la indeterminación del modelo territorial autonómico, su apertura relativa, las tendencias separatistas que lo cuestionan y las dudas sobre su evolución o superación lastran cualquier acuerdo sobre la reforma constitucional preconizada. La falta de voluntad política del Partido Popular y de los nacionalistas bloquea cualquier iniciativa. Y en nada ayudan las dificultades técnicas que el empeño conlleva, como la asignación de nuevas funciones al Senado (siempre en detrimento del Congreso), la distribución de los senadores por CCAA, su forma de elección y la compatibilidad entre representación “territorialmente diferenciada” y representación indiferenciada en el seno del órgano complejo Cortes Generales, cuestiones sobre las que el consenso parece imposible.

La reforma preconizada es innecesaria. Por una parte, la efectiva integración de los intereses territoriales en la decisión común no depende de la existencia de una segunda Cámara, sino del sistema de partidos y del sistema electoral. Por otra parte, la articulación de la integración territorial que pudieran asignarse al Senado puede realizarse mediante vías menos formalizadas y, al igual que en el Derecho comparado, a través de las relaciones intergubernamentales con mayor flexibilidad y eficacia.

La reforma es inútil porque la representación territorial constituye una quimera en una democracia de partidos. Es una desafortunada metáfora configurada a partir de una anacrónica concepción confederal de la representación característica del primer federalismo.

La presencia en la segunda Cámara de los entes subestatales, de sus pueblos o de alguna de las instituciones que los representan mediante una representación específica

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

no permite estar presentes a las entidades territoriales como tales. La territorialidad en el origen no da lugar a una territorialidad en el resultado. En la práctica, un Senado reformado siguiendo cualquiera de los tres modelos posibles de designación de senadores duplicaría –y podría entorpecer– la representación política que tiene en el Congreso su lugar natural. Lo haría el modelo de elección directa de los senadores y el de elección por los parlamentos autonómicos, porque, al expresar mejor el pluralismo existente en las CCAA, desembocarían “en una composición partidista equivalente, en lo sustancial, a la Cámara baja. En ambos casos, el Senado no respondería a las CCAA sino a los partidos políticos que promueven a los senadores” (Aja 2014: 312). El Senado seguiría regido por una estructura grupocrática partidista. Y tampoco escaparía a esta dinámica el modelo dieta o consejo, en el que los senadores son designados por los gobiernos territoriales, puesto que el gobierno que los destaca es un gobierno de partido, o formado por una coalición de partidos, y el programa de gobierno es un programa de partido, o pactado por una coalición de partidos, por lo que sería imposible deslindar cuándo los representantes del territorio estarían actuando los intereses territoriales o su interés partidista (Ruiz 2007: 441 y Biglino 2004: 749).

Impulsar una reforma constitucional del Senado en sentido territorial no vale la pena. Las complicaciones de esta estructura bicameral serían múltiples sin obtener ventaja alguna. Conforme a la lógica del Estado de partidos volvería a expresarse en su seno una pluralidad de voluntades políticas indiferenciada de la ya presente en el Congreso. Si el objetivo que se pretende es impracticable, coincidimos con Garrorena (2009: 23) en que no existe razón justificada para no optar ya por la solución monocameral. La reforma del Senado no alumbrará una representación específicamente territorial. Y seguir manteniendo una Cámara irrelevante y humillada carece de sentido. Planteemos abiertamente la supresión del Senado.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ACKERMAN, B. (2000): “The New Separation of Powers”, *Harvard Law Review*, vol. 113, number 3, January 2000.
- AJA, E. (2006): “La reforma constitucional del Senado: Hacia una Cámara autonómica designada por los gobiernos”, en RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J., (eds.), *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado-CEPC, Madrid.
- — (2014): *Estado autonómico y reforma federal*, Alianza Editorial, Madrid.
- ALBERTÍ ROVIRA, E. (2004), “La representación territorial”, *Fundamentos*, 3, 2004.
- ALZAGA, O. (2006): “Encuesta sobre el Senado y su hipotética reforma”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 17.
- ARROYO GIL, A. (2010): “Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: el Bundesrat o Consejo Federal alemán”, en TUDELA, J. y KNÜPLING, F. (eds.), *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid.
- — (2014): “Rasgos constitucionales del federalismo austriaco”, SOLOZABAL (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- BIGLINO, P. (2006), “El Senado, Cámara de conexión entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea”, en RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J., (eds.): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado-CEPC, Madrid.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- BLANCO VALDÉS, R. L. (2014): "Estados Unidos: una sola nación, bajo un gobierno federal", SOLOZABAL (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- BROUËR, D. (2010): "Las relaciones intergubernamentales en el federalismo alemán: una perspectiva de la experiencia práctica", en TUDELA, J. y KNÜPLING, F. (eds.), *España y modelos de federalismo*, CEPC, Madrid.
- CASTELLÀ, J. M. (2014): "Canadá: un laboratorio del federalismo", SOLOZABAL (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R. (1984): "Teoría y práctica del bicameralismo en España", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 10.
- --- (2005): "Condicionamientos constitucionales de la reforma del Senado", en VV.AA., *El Estado autonómico. Integración, solidaridad y diversidad*, INAP, Madrid.
- DARNSTÄDT, T. (2005): *La trampa del consenso*, Trotta/Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid.
- GARRORENA MORALES, A. (2009): "Nuevas condiciones desde las que replantear el cometido de la doctrina respecto de la reforma del Senado", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 145.
- --- (2000): "Veinte años de democracia representativa en España", en TRUJILLO, LÓPEZ GUERRA y GONZÁLEZ-TREVIJANO (eds.), *La experiencia constitucional (1978-2000)*, Madrid.
- HUBER, P. M. (2003): *Deutschland in der Föderalismusfalle?*, CF Müller Wissenschaft.
- "Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional", en RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J., Eds. (2006): *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado-CEPC, Madrid.
- PRESNO LINERA, M. A. (2005): "Las Cámaras de representación territorial en el Derecho comparado", en BALADO RUIZ-GALLEGOS, M. (dir.), *La España de las Autonomías. Reflexiones 25 años después*, Bosch, Barcelona.
- PUNSET, R. (1987): *El Senado y las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid.
- --- (2004): "Razón e identidad del Senado", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70.
- RUIPÉREZ, J. (2012): *División de competencias y forma territorial del Estado*, Editorial Reus, Madrid.
- RUIZ RUIZ, J. J. (2007): *El veto del Senado*, CEPC, Madrid.
- SÁENZ ROYO, E. (2012): "Parlamento, partidos y Estado autonómico: sobre la conveniencia de suprimir el Senado", *Revista de Derecho Político*, núm. 85.
- --- (2014): *Desmontando mitos sobre el Estado Autonómico*, Marcial Pons, Madrid.
- SOLOZABAL, J. J. (2014): "Una propuesta de cambio federal", en SOLOZABAL, J. J. (ed.), *La reforma federal. España y sus siete espejos*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- VÍRGALA FORURIA, E. (2011): "Las relaciones de inordinación en el Estado Autonómico español", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 151.
- WALL, B. (2013): "Time to consider Abolition of the Senate", *Canadian Parliamentary Review*, Winter 2013.
- WATTS, R. L. (2002): "Electoral Rules and the Governability of Federations", *Journal of Democracy*, vol. 13, number 2. ■

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****INFORME****LA PLANTA LOCAL TRAS LA LEY DE RACIONALIZACION
Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACION LOCAL:
ESPERANDO A GODOT****por Pedro Luis Martínez Pallarés**

Profesor Asociado Derecho Constitucional

Universidad de Zaragoza

RESUMEN

La Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local no aborda la reforma del completo estatuto de la Administración Local, se limita a introducir reformas desde el punto del ajuste presupuestario que desvirtúan el régimen local existente. Se renuncia a abordar una reestructuración de la planta municipal y en su lugar se pretende racionalizar la planta local, atribuyendo el grueso de la cobertura de las deficiencias municipales a las Diputaciones Provinciales. Junto a ello se establecen unas medidas de fomento de las fusiones municipales voluntarias de carácter simbólico, se reduce la significación política y jurídica de las entidades locales menores y se acota el ámbito competencial de las mancomunidades. Una vez más se obvia la reestructuración del mapa municipal y se confía en soluciones supramunicipales la corrección de las deficiencias municipales.

ABSTRACT

The Spanish Act 27/2013 on the rationalisation and sustainability of Local Government does not address all aspects of the Local Government and concentrates merely on budgetary adjustments that undermine the existing system of local government. Act 27/2013 will no restructure the level of municipal resources but will try to rationalise the use of services. The main questions related to the management of existing municipal deficiencies will be passed to the Provincial Councils. Beside, the Act contains measures to promote the voluntary and symbolic unification of municipalities, as well as, attempts to reduce the political and legal significance of smaller local entities. Furthermore the competence framework of municipal association will be reduced. Once more, the restructuring of the municipalities has not been addressed and supra-municipal solutions have to solve municipal deficiencies.

**I. DE LA REESTRUCTURACION MUNICIPAL A LA
RACIONALIZACION DE LA ESTRUCTURA LOCAL**

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Reforma y Sostenibilidad de la Administración Local introduce una severa modificación de la LBRL, así como de algunos preceptos del TRHL y de la LPAC. Tras la reforma de las bases del régimen local llevada a cabo por la Ley 11/1999, de 21 de abril y por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, respectivamente, y el intenso proceso de debate y elaboración documental habido con motivo de la publicación en el año 2005 del “Borrador del Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España” que tuvo como fruto un denominado “Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno Local y la Administración Local” parecía llegada la hora de evaluar y reformular el régimen local básico español. Así se pronuncia la LRSAL en su Preámbulo, que considera que transcurridos treinta años de la LBRL y con más de veinte modificaciones de su texto, ha llegado el momento de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local.

Nada más lejos del efectivo contenido de la LRSAL que la reforma del completo estatuto de la Administración Local. Como con acierto se ha afirmado la Ley es ajena a cualquier preocupación por el modelo de autonomía local, se limita a establecer una serie de medidas coyunturales que devienen en estructurales, que no solo no conllevan un nuevo régimen local básico, sino que incrustándose en el existente lo desvirtúan.

Las grandes cuestiones definidoras de un modelo de gobierno local, la planta municipal, las competencias y la financiación local, pendientes de una decidida regulación, o bien son omitidas o bien son objeto de simples adaptaciones que complican y distorsionan el modelo existente. La compleja regulación competencial de los municipios, con la poda de la capacidad general de actuación de éstos, la limitación de las competencias propias a las materias enumeradas en el artículo 25.2 LRBRL en desdoro de las posibles decisiones del legislador sectorial autonómico, la decidida emergencia de las competencias delegadas con un más expresivo régimen de subordinación de los municipios beneficiarios, y la hipertutelada posibilidad de ejercicio de las denominadas competencias “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”, son una clara expresión de la referida distorsión.

La reclamada reconsideración del ámbito competencial municipal, que ha devenido en simple pretendido “ajuste” y no en una reforma meditada del mismo, difícilmente podría abordarse sin el establecimiento de un marco de financiación definido y suficiente y sin la previsión de potentes instrumentos que, conjuntamente con los que desde las CCAA pudieran establecerse, permitan lograr una planta municipal integrada por municipios, dignos de la denominación de administración, potentes y con capacidad real de gestión. Estos dos aspectos son obviados decididamente por la Ley.

Por ello se limita a pretender clarificar las competencias municipales al objeto de evitar duplicidades, racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada. El éxito en la consecución de los dos últimos objetivos parece razonablemente asegurado, más cuestionable resulta en relación con la supuesta clarificación competencial y con la denominada racionalización de la estructura local si con ella se alude a algo más que acotar el frondoso bosque de los entes instrumentales locales, y se pretende la consecución de unos entes locales, en especial municipios, solventes y capaces. Centraremos nuestra atención en este último aspecto, adelantando que una vez más el legislador ha preferido pretender “racionalizar” la planta local en detrimento de “reestructurar” la planta municipal, a través de una regulación de acierto cuestionable y cumplimiento incierto.

Tras unas provocadoras declaraciones de responsables políticos sobre la falta de idoneidad de muchos pequeños municipios para afrontar la prestación de los servicios mínimos obligatorios que hacían presagiar una posible regulación que facilitara el inicio de un proceso de reordenación del mapa municipal, cierto que abordado desde la simplista perspectiva de la limitación del gasto, la intención del legislador fue basculando hacia un proceso de lo que ambiguamente ha dado en denominar racionalización. Así en los sucesivos borradores de Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad se preveía la atribución a las Diputaciones Provinciales del ejercicio de la competencia de los servicios mínimos de los municipios de población inferior a 20.000 habitantes “cuando la prestación en el ámbito municipal... no cumpla con el coste estándar de los servicios... o sea ineficiente en atención a las economías de escala”. Tras el conocido Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013, que

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

alertaba de su posible inconstitucionalidad, la redacción de la LRSAL renuncia a la alteración ope legis del ejercicio de la competencia, atribuyendo a la Diputación la coordinación de la prestación de una serie de servicios obligatorios, siempre con la conformidad de los municipios afectados, pudiendo ser recuperada la gestión por el municipio si acredita su prestación con un coste efectivo inferior que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación.

No es la finalidad de estas líneas analizar en detalle la supuesta nueva posición atribuida a las DDPP por la LRSAL, ni la corrección constitucional de la regulación dada por la nueva redacción del artículo 26.2 LBRL a la función provincial de coordinación de los servicios obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes, si bien resaltaremos sus notas más relevantes. Solo se pretende mostrar que, al soslayar la reforma del mapa municipal, se pretende establecer una serie de previsiones que palién la posible ineficiencia municipal, en esta ocasión potenciando el papel asignado a las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, en detrimento de otras posibles fórmulas de carácter supramunicipal. Una vez más la pretendida y supuestamente in cuestionada entidad local básica, el municipio, va a ser desplazada por otras entidades locales, enmascarando sus deficiencias.

La perseguida “racionalización” se circunscribe al establecimiento de un nuevo régimen de fusión voluntaria de municipios, renunciando a impulsar un proceso de reconsideración de la actual planta municipal, desde la complejidad y la participación no desde el mero ajuste presupuestario, a la devaluación de las entidades locales de ámbito inferior al municipal, a la potenciación de las Diputaciones Provinciales “o entidad equivalente” a través de la abstracta función de “coordinación” y a la reducción del ámbito material de las mancomunidades.

II. LA FUSION DE MUNICIPIOS**1. La determinación del nivel territorial competente para abordar la reforma del mapa local.**

Desde una perspectiva estrictamente jurídica una de las cuestiones a dilucidar consiste en determinar el nivel territorial del Estado con competencia para abordar una hipotética reforma del mapa municipal. El debate se ha suscitado en el seno de la doctrina, pudiendo resumirse, por razón de la brevedad y a título meramente de ejemplo, en las tesis defendidas recientemente por los profesores VELASCO CABALLERO y PAREJO ALFONSO.

VELASCO CABALLERO, establece una clara distinción entre los títulos autonómicos sobre “*alteración de términos municipales*” y “*organización territorial*”, por un lado, y el “*régimen local*”, por otro. De forma que aquellos solo son competencias de desarrollo de las bases estatales cuando el EA las enuncia como competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de éstas. A su juicio la jurisprudencia del TC si bien reconoce algún tipo de competencia básica en relación con segregaciones y fusiones, no por ello enmarca las competencias autonómicas de alteración de términos municipales como competencia de desarrollo, es decir compartida, sino como competencias concurrentes. En consecuencia, la política de planta municipal corresponde inicialmente a las CCAA, y el Estado puede condicionar parcialmente el ejercicio de dicha competencia, pero lo propio del Estado no es la definición de una política general sobre divisiones territoriales, sino la fijación de límites a las políticas territoriales de las CCAA.

En todo caso las bases estatales, circunscritas a una mera función de limitación externa de las competencias autonómicas, contarían con límites intrínsecos y extrínsecos

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

en esta tarea. Por razón de límites intrínsecos, derivados de la especial vinculación de la competencia estatal con la salvaguarda de la autonomía local, las bases no contarían con cobertura para efectuar una específica normación de la organización administrativa local, por lo que la regulación estatal de la planta local en todo aquello que no guarde relación directa con la autonomía local habría de ser muy reducida. En razón de límites extrínsecos, las bases estatales tendrían un carácter muy reducido o contarían con un posible mayor alcance, en función de los distintos títulos competenciales asumidos en los respectivos EA, ya sean exclusivos o de desarrollo de las bases, sobre “organización territorial”, teniendo en el primer supuesto un papel limitativo mínimo.

Las consecuencias de este planteamiento sobre el papel del legislador básico en la reforma del mapa municipal varía en función de si la reforma a emprender tiene carácter imperativo o se articula a través del fomento de la fusión voluntaria de los municipios. En caso de una reforma imperativa su papel quedaría limitado al establecimiento de normas meramente principales sobre la planta municipal, desechando la fusión o agregación municipal por ministerio de la ley estatal, así como el establecimiento por el Estado de uno o varios criterios inmediatos de supresión de municipios. La determinación de un criterio abierto o cerrado susceptible de excepción por la legislación autonómica, resultaría compatible con las competencias autonómicas, sean éstas exclusivas o de desarrollo, en función del concreto enunciado del mismo y de su posible excepción.

En el supuesto del fomento de la fusión voluntaria de municipios, tras recordar que la STC 214/1989 considera que la promoción de la fusiones municipales está en conexión con la garantía constitucional de la autonomía local, y por ende admite que el Estado pueda fomentar la fusión de municipios, se propugna asimismo la existencia de límites externos, tales como el respeto a la política territorial propia de cada C.A. y los derivados de la doctrina constitucional sobre la financiación estatal de tareas ajenas que conlleva el reconocimiento a las CCAA de un margen para concretar el destino de las ayudas.

Por su parte, PAREJO ALFONSO interpreta la distribución de competencias entre Estado y CCAA en materia de régimen local, en la que engloba la organización territorial en cuanto pueda afectar a las entidades locales constitucionalmente garantizadas, como propia de las competencias compartidas, en términos de bases-desarrollo. Sostiene que toda operación de reforma de la Administración local, en particular la que quiera definir lo que ha de ser, o, mejor como ha de ser el municipio y la Diputación, en su calidad de entidad garantizada, pertenece en cuanto que extremo básico del régimen local, al poder de organización de la instancia general del Estado, con cobertura en el artículo 149.1.18 CE como título competencial que legitima la acción reflexiva del Estado sobre su propia organización. Al régimen local básico le acompaña el necesario poder organizativo, que no es en absoluto una materia ajena a la autonomía local a la que se encuentra directamente vinculada la competencia estatal.

Desde esta perspectiva la legislación básica estatal, si decidiera abordar una nueva división municipal, podría determinar, bien criterios cuantitativos combinados con criterios relativos a las características de la realidad a organizar, difiriendo a las CCAA la continuación del proceso en aplicación de los criterios básicos, bien fijar un mínimo cuantitativo, entregando a las CCAA los términos y el tiempo de la realización efectiva de la reforma, así como la priorización o no del carácter forzoso o voluntario del proceso.

No corresponde a estas líneas mediar en la controversia suscitada entre tan sobresalientes juristas, solo persiguen dar cuenta de la misma y de la distinta fundamentación de las distintas perspectivas adoptadas. No obstante, no me resisto a realizar alguna

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

breve reflexión al respecto, en lógica coherencia con lo expuesto hasta el momento, y resaltar la incidencia que en ella pueda tener la reciente STC 103/2013.

De la jurisprudencia consolidada del TC sobre régimen local, particularmente confirmada tras la STC 31/2010 y la más reciente STC 103/2013, se desprende que la competencia de las CCAA sobre la materia, en la medida que incida en las entidades locales constitucionalmente garantizadas se enmarca dentro de la técnica bases-desarrollo y que aquellas son piezas organizativas del Estado como organización total. De estas dos premisas se desprende que las bases estatales tendrían competencia para regular los aspectos organizativos esenciales de las entidades locales necesarias, comprendiendo entre éstos las determinaciones sobre el tipo de municipio que se pretende, y por ende sobre las operaciones de reforma de los mismos que se puedan acometer. No existe una radical disociación entre la garantía de la autonomía local y el establecimiento de la planta municipal, y en ese sentido parece pronunciarse la STC 31/2010 cuando al enjuiciar las supuestas competencias exclusivas de la C.A. de Cataluña en materia de alteración de términos municipales las circunscribe a potestades concretas que materializan la configuración de los entes locales de acuerdo con las bases que pueda dictar el Estado. En este sentido se ha pronunciado con evidente claridad la STC 103/2013 que considera que el Estado debe regular, en el ámbito del artículo 149.1.18 CE los elementos que permiten definir el modelo municipal común entre los que se encuentran el territorio, la población y la organización, correspondiéndole optar, de entre los posibles, por un determinado modelo territorial.

Si el artículo 137 CE establece como decisión constitucional que los municipios, junto con las provincias y las CCAA, integran la organización territorial del Estado y el artículo 149.1.18 atribuye al Estado el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las entidades locales, en particular de las necesarias, estamos en condiciones de afirmar, tal como hace LOPEZ RAMON, que la reforma de la planta local constituye una operación de Estado, en la que todos los poderes con competencia en la materia estarían llamados a participar, *“en la que no habría de descartarse la viabilidad de la exigencia estatal de un tamaño mínimo de los municipios con apoyo en la competencia del Estado en las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.*

Hasta el momento, tal y como la STC 103/2013 recuerda, el legislador básico ha optado, y la LRSAL lo ha ratificado, por un modelo que deja un amplio margen de decisión a las CCAA para configurar el elemento territorial de los municipios, pudiendo haberlo hecho por otros. Así afirma que “Resulta de lo expuesto que corresponde al Estado optar, de entre los posibles, por un determinado modelo municipal. Así, el Estado podía haberse inclinado por un modelo minifundista, basado en la existencia de núcleos de población sin exigencia alguna de un mínimo territorial, o por un modelo basado en mayores exigencias de población y territorio, si es que lo hubiera considerado necesario para garantizar la viabilidad del ejercicio de las competencias que se atribuyen a los municipios y con ello su autonomía, o por una combinación de ambos en función de la realidad existente o, finalmente, por un modelo que dejase un amplio margen de decisión a las Comunidades Autónomas para configurar el elemento territorial de los municipios. Pues bien, esta última es la opción por la que se inclinó el legislador estatal en 1985 y ha confirmado la LMMG”.

La competencia estatal para abordar operaciones de reestructuración de la planta municipal, aunque cuestionada, parece clara. Cuestión distinta es la imprescindible contención de la regulación estatal, que en todo caso deberá respetar las competencias autonómicas, tanto de naturaleza ejecutiva como de desarrollo legislativo, con la evidente capacidad de configuración política que ésta conlleva. Por ello, el establecimiento de criterios abiertos desde la legislación básica, que difieran a las CCAA la concreción temporal, procedimental e, incluso las posibles excepciones debidamente

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

justificadas que pudieran existir, es una opción perfectamente encajable en nuestro marco constitucional, por la que el legislador básico se resiste a transitar.

2. Una discreta apuesta por la fusión voluntaria de municipios

Si bien las sucesivas versiones del Anteproyecto de la Ley nada preveían al respecto, las objeciones del Consejo de Estado al desplazamiento ope legis de los municipios de menos de 20000 habitantes por las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de la competencia sobre servicios mínimos obligatorios si incumplían con el coste estándar de los mismos, han propiciado, junto a una nueva redacción del artículo 26.2 LBRL, la introducción de un nuevo régimen de fusión voluntaria de municipios. Dados los precedentes inmediatos, en los que no solo las fusiones han sido inexistentes sino que se han creado nuevos municipios por segregación de municipios preexistentes, la eficacia de las previsiones realizadas resulta altamente discutible. El legislador básico ha optado por hacer un uso mínimo de las competencias que el Estado puede ostentar al respecto, que hemos analizado con anterioridad, introduciendo una serie de previsiones que escasamente superan el calificativo de testimonial.

En primer lugar la nueva redacción del artículo 13 LBRL establece que la fusión la podrán realizar municipios colindantes dentro de la misma provincia, que los nuevos municipios resultantes han de tener al menos 5.000 habitantes y ser sostenibles financieramente, no pudiendo segregarse hasta transcurridos diez años desde que se hubiere producido la fusión.

En segundo lugar, sin perjuicio del procedimiento previsto en la legislación autonómica, se prevé que la operación de fusión se articule a través de un convenio entre los municipios implicados, resaltando con ello la voluntariedad del proceso. Nada se dispone al respecto, pero en aras a respetar las competencias autonómicas algún tipo de participación de la CA deberá articularse en el proceso de su adopción. Destaca que los acuerdos de aprobación del convenio de fusión y los derivados del mismo, se adoptarán por mayoría simple de los plenos municipales implicados, excepcionando la regla de la mayoría reforzada que rige en estos supuestos de alteración territorial. En el convenio podrá acordarse, en su caso, que todos los municipios fusionados o algunos de ellos funcionen como forma de organización desconcentrada de conformidad con el artículo 24 bis. Previsión ésta de escaso alcance, e inexistente atractivo para los posibles municipios interesados, dada la devaluación producida por la nueva redacción introducida por la LRSAL de las hasta ahora conocidas como entidades locales de ámbito inferior al municipal.

Se establecen una serie de medidas de carácter económico-financiero que pretenden incentivar el proceso de fusión voluntaria, tales como una mayor financiación per capita al municipio resultante, la dispensa de prestación de nuevos servicios mínimos como consecuencia del aumento poblacional producido y la preferencia durante, al menos, los cinco primeros años en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia.

En los casos de incumplimiento por un municipio del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, el artículo 116 bis LBRL, introducido por la LRSAL, establece como contenido de los planes económico-financieros que habrán de formularse, y con carácter adicional a lo establecido en el artículo 21.1 de LOEPSF, una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

Consecuencia del pretendido fortalecimiento de las Diputaciones Provinciales se atribuye a éstas, en coordinación con la CA, la coordinación y supervisión de la integración

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

de los servicios resultantes de la fusión, así como la coordinación del seguimiento de la fusión de los municipios derivada del cumplimiento de los planes económico-financieros en los supuestos previstos en el artículo 116 bis de la LBRL

III. LA DEGRADACION DE LAS ENTIDADES LOCALES MENORES

En línea con la racionalización pretendida el legislador ha optado tanto por reducir el número de entidades locales menores existentes como por degradar su significación jurídica y política, al privarle de su caracterización como entidad local con personalidad jurídica propia, diferenciada del municipio en el que se incardina.

Con ello se ha pretendido engrosar la nomina de entes y entidades suprimidas como consecuencia de los efectos benéficos de la nueva regulación “racionalizadora”, a la par que se lograba a costa de unos “sujetos” con escasa fortaleza política y administrativa, y por ende con escaso coste político. Estas líneas están concebidas desde perspectivas bien alejadas del iusnaturalismo municipal y romántico que tradicionalmente ha inspirado nuestro régimen local, y en consecuencia no objetan a priori cualquier cuestionamiento de instancias locales por obsolescencia o ineficacia en el cumplimiento de sus fines, pero la transformación del régimen jurídico de este tipo de entidades, y en su caso supresión, entiendo ha sido realizada sin la suficiente ponderación. Se ha obviado la heterogeneidad de las realidades sociales a las que dan expresión jurídica y política, se ha olvidado el potencial representativo que en una hipotética reforma de la planta municipal podía tener su tradicional configuración jurídica, y se ha establecido un criterio exclusivamente burocrático para proceder a la posible supresión de las preexistentes a la ley, desconociendo las ajustadas previsiones autonómicas al respecto.

Si bien, tras el reiterado Dictamen del Consejo de Estado, se difiere su concreta regulación a las leyes de las CCAA, la LRSAL altera sustancialmente la naturaleza jurídica de este tipo de entidades, de forma que la nueva redacción del artículo 3.2 LBRL las despoja de su condición de entidad local y el nuevo artículo 24 bis las configura como “forma de organización desconcentrada” del municipio, condicionando su creación a resultar ser la opción más eficiente de conformidad con la LOEPSF.

No obstante, de forma un tanto tortuosa, se establece un doble régimen jurídico en función de que se trate de entidades locales menores preexistentes a la entrada en vigor de la ley o de nueva creación. De esta forma, en virtud de la Disposición transitoria cuarta, las existentes previamente mantendrán su personalidad jurídica propia y su consideración como entidad local, preservando su carácter descentralizador del municipio, y las de nueva creación se someterán al nuevo régimen jurídico derivado de su nueva caracterización jurídica. Las primeras, serán disueltas mediante Decreto del gobierno autonómico en el supuesto de que con fecha 31 de diciembre de 2014 no presenten sus cuentas ante los órganos competentes, pudiendo acordarse su mantenimiento como forma de organización desconcentrada, convirtiendo algo meramente coyuntural en causa de disolución de una entidad local de carácter representativo o de transformación en un mero ente instrumental del municipio.

Por ultimo, en el artículo 116 bis LBRL se establece una nueva causa de disolución en los supuestos en que el municipio del que depende la entidad local menor incumpla con los objetivos de sostenibilidad. En este sentido el plan económico-financiero deberá incluir la supresión de dichas entidades si éstas en el ejercicio presupuestario inmediato anterior incumplen con el objetivo de estabilidad presupuestaria o deuda publica o el periodo medio de pago a proveedores supere en mas de treinta días el máximo previsto en la normativa de morosidad.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****IV. EL FORTALECIMIENTO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES**

La tradicional configuración de las Diputaciones Provinciales como administraciones de garantía de la efectiva prestación de los servicios municipales, se ve no solo confirmada sino reforzada por la LRSAL, bajo el principio de la sostenibilidad financiera. Para ello no solo va a atribuirles nuevas competencias propias sino que, al contrario de lo que se previene respecto de los municipios, habilita a las leyes del Estado y de las CCAA a su posible ampliación. Las tradicionales competencias funcionales de las Diputaciones, tales como la coordinación y la asistencia, son dotadas de nuevos contenidos y las escasas competencias prestacionales se ven incrementadas.

Las funciones coordinadoras se refuerzan mediante novedosas atribuciones o fortaleciendo las ya existentes, mediante los siguientes instrumentos, que acertadamente sistematiza MEDINA GUERRERO:

a.- Coordinación de la prestación de determinados servicios obligatorios de los municipios de menos de veinte mil habitantes, prevista en el artículo 26.2 LBRL. Los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento domiciliario de agua potable y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público serán coordinados por las Diputaciones, previa conformidad de los municipios afectados, quien propondrá al Ministerio de Hacienda y Administraciones la forma de prestación. De forma hartamente discutible desde el punto de vista de su constitucionalidad, el Ministerio decidirá, previo informe preceptivo no vinculante de la CA, si aquella se realiza de forma directa por la Diputación o mediante formulas de gestión compartida, como consorcios o mancomunidades. Coincido con MEDINA GUERRERO en considerar que la única lectura conforme a la Constitución de esta previsión es la que entiende esta coordinación como estrictamente voluntaria.

La recuperación de la prestación y coordinación de los servicios por los municipios exige que se acredite ante la Diputación que pueden ser prestados con un coste efectivo menor que el derivado de la gestión coordinada.

b.- Coordinación de la prestación unificada de los servicios municipales. Prevista en el artículo 36.1,c) LBRL, y configurada al igual que la anterior como un instrumento de reducción de costes efectivos de los servicios, si bien referido a todos los municipios de la provincia, con independencia de su población. El ámbito material de coordinación lo es el conjunto de servicios municipales, obligatorios y no obligatorios, si bien gozarán de preferencia aquellos.

El instrumento de articulación de esta función coordinadora, junto con la derivada del seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados prevista en el artículo 36.1, h) LBRL, se realizará anualmente a través de la inclusión en los planes provinciales de fórmulas de prestación unificada o supramunicipal, si la Diputación detecta que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los servicios coordinados o prestados por ella, tal y como dispone el artículo 36.2,a) LBRL.

c.- Coordinación de la integración de los servicios afectados por fusión municipal, a la que ya hemos referencia.

d.- Coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis LBRL. En virtud de ella las Diputaciones coordinarán las medidas correctoras contenidas en los planes económico-financieros que los municipios deban formular por incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda publica y regla de gasto, cuando

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

tengan carácter supramunicipal, así como el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado, tal y como hemos reseñado con anterioridad.

e.- Coordinación mediante convenio con la C.A. del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos de municipios de población inferior a 5.000 habitantes.

Las tradicionales funciones de asistencia y colaboración se refuerzan mediante la expresa atribución de asistencia en la prestación de servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo ordinario y ejecutivo, y de la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, así como con la garantía de prestación de servicios de secretaría-intervención en los municipios de menos de 1.000 habitantes. Se prevé igualmente la asistencia en la selección y formación de personal municipal y en la tramitación de procedimientos administrativos y actividades materiales de gestión. (Artículo 26.2, c) y d) LBRL).

Se incrementa el parco acervo competencial prestacional, que habitualmente se circunscribía a la genérica “*prestación de servicios de carácter supramunicipal, y en su caso supracomarcas*”, que se reitera en la nueva redacción. De este modo se atribuye competencia en el tratamiento de residuos, cuando el municipio no lo preste, en los municipios de población inferior a cinco mil habitantes, y de prevención y extinción de incendios, en idénticas circunstancias, en los municipios de población inferior a veinte mil habitantes. En todos los municipios la Diputación asumirá la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, cuando así se lo encomienden.

Por último el artículo 116 bis atribuye una competencia de tutela financiera sobre los municipios, de forma que asistirá al resto de entidades locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros.

En suma una amplia y compleja ampliación del ámbito competencial provincial, de incierto futuro y difícil articulación, que se ha abordado desde la exclusiva perspectiva de la contención del gasto y del correlativo ajuste presupuestario. Las consideraciones relativas sobre la rendición de cuentas propia de todo sistema democrático por parte de unos representantes municipales que pueden no gestionar el grueso de sus competencias, la atribución efectiva de los servicios y actividades de gran parte de nuestros municipios en una entidad que carece de legitimación democrática directa y la idoneidad y capacidad de las Diputaciones Provinciales realmente existentes para asumir las tareas encomendadas, han sido totalmente ignoradas.

La supramunicipalidad o intermunicipalidad será siempre un ámbito de actuación y resolución de demandas de carácter local inevitable e imprescindible. Las Diputaciones Provinciales, debidamente reajustadas y actualizadas, pueden ser un buen instrumento para su articulación, sin necesidad de poblar nuestro territorio de un tupido entramado supramunicipal, en lujuriosa expansión. Pero la supramunicipalidad/intermunicipalidad debe ser una estructura de cobertura de una realidad municipal potente y capaz, no de suplantación de ésta.

Con carácter general la dicción de la ley atribuye indistintamente las competencias descritas a las Diputaciones o a lo que da en denominar “entidad equivalente”. Una primera lectura nos lleva a identificar a ésta o bien con la Comunidad Autónoma, en las CCAA uniprovinciales, o bien con Cabildos y Consejos Insulares en los supuestos de las islas Canarias y Baleares, respectivamente, o bien con las Diputaciones Forales en el caso del País Vasco en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Primera

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

LRSAL. Sin desdoro de la corrección de esta lectura, las enigmáticas Disposiciones Adicionales Tercera y Sexta de la LRSAL nos advierten que en determinados territorios las comarcas y/o entidades locales supramunicipales previstas en los Estatutos de Autonomía bien podrían ser identificadas con la expresión “entidad equivalente”.

La determinación del alcance real de las mencionadas Disposiciones Adicionales se nos antoja harto complicada. La redacción de las mismas es confusa, contradictoria, reiterativa y poco rigurosa, producto de negociaciones y acuerdos parlamentarios de última hora urdidos para conseguir el mayor apoyo posible para un texto legal objeto de fuerte contestación. En todo caso, sin menoscabo de la primera lectura realizada, se deduce que, en virtud del apartado segundo de la Disposición Adicional Tercera y de la Disposición Adicional Sexta de la LRSAL, Cabildos y Consejos Insulares serán titulares de las competencias atribuidas a las Diputaciones Provinciales en Canarias y Baleares y que en la C.A. de Cataluña las comarcas podrán ser los titulares de la prestación de la gestión de los servicios supramunicipales.

Particular atención requiere el apartado tercero de la Disposición Adicional Tercera LRSAL, que en el supuesto de la C.A. de Aragón prevé la modulación de la aplicación de la LRSAL al régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local, que se integra además de por municipios y provincias por comarcas. La referencia que se efectúa a la previsión del 85.3 EAAr que habilita a una Ley de Cortes de Aragón a aprobar la distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de organización territorial, si bien condicionada al respeto a la Constitución y al contenido básico de la LBRL, nos induce a pensar que se pretende legitimar una pretendida redistribución de competencias entre las distintas entidades locales aragonesas, en particular provincias y comarcas, que en todo caso tendrá como límite la garantía institucional de las provincias y, por ende, el acervo competencial que al respecto se ha identificado como indisponible por el TC, en aras a su reconocibilidad.

**V. LA REDUCCION DEL AMBITO COMPETENCIAL DE LAS
MANCOMUNIDADES**

La redacción definitiva de la LRSAL, una vez más tras las serias advertencias sobre su posible inconstitucionalidad realizadas por el Consejo de Estado, no introduce novedades en el estatuto jurídico de las mancomunidades municipales, al ser una materia fuertemente interiorizada por las CCAA. Por ello, frente a las previsiones contenidas en los distintos borradores de Anteproyecto de la Ley, la regulación establecida al respecto en el artículo 44 LBRL no sufre alteración alguna.

No obstante, respetado el derecho de los municipios a asociarse con otros en mancomunidades, dotadas de personalidad jurídica propia, para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia, que mantienen en el artículo 3.2. LBRL su calificación como entidades locales, se produce una contracción importante del posible ámbito material de actuación de las mismas. Así el artículo 26.1 LBRL, que otrora establecía que los servicios mínimos de los municipios podían ser prestados por ellos mismos o asociados, elimina cualquier referencia a esta última posibilidad, y el artículo 26.2 LBRL subordina la posible utilización de esta entidad de base asociativa, en la gestión de los servicios mínimos que enumera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, a que así lo proponga la Diputación Provincial al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como fórmula de gestión compartida de los mismos.

La Disposición Transitoria undécima de la Ley establece un sorprendente plazo de seis meses desde su entrada en vigor, para que las mancomunidades de municipios

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

adapten sus estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la LBRL, que como sabemos no ha sido modificado, con la consecuencia de su disolución en caso de incumplimiento, correspondiendo la tramitación de dicho expediente al órgano de gobierno de la CA. En la misma se circunscriben de forma taxativa las competencias a desarrollar por las mancomunidades a la realización de obras y prestación de servicios necesarios para ejercer las competencias y servicios de los artículos 25 y 26 de LRBL, es decir competencias propias y servicios mínimos obligatorios.

El juego combinado de los artículos mencionados nos transmiten la pretensión del legislador de acantonar la actuación de las mancomunidades a la gestión de obras y servicios dimanantes del ejercicio de competencias propias, en particular de servicios mínimos obligatorios, postergando su posible utilización por los municipios de población inferior a 20.000 habitantes a la propuesta que, en su caso, pueda realizar la corporación provincial. Es esta jibarización competencial la que explica, a nuestro juicio, el enigmático tenor de la D.T. undécima, las mancomunidades han de adaptar sus estatutos a este nuevo ámbito competencial, debiendo disolverse aquellas cuyos fines sean generalistas, orientadas a un indeterminado desarrollo económico-social, y por ende no se circunscriban a las actividades reseñadas.

Regulación coherente con la apuesta porque el protagonismo de la coordinación y la gestión integrada de los servicios de los municipios de menos de 20.000 habitantes recaiga sobre las Diputaciones Provinciales, o entidades equivalentes, pero que cuestiona el impulso que muchas CCAA han dado a esta formula asociativa hasta el momento.

VI. CONCLUSION

La LRSAL evita abordar la regulación de la reestructuración de la planta municipal, y para ello fía la cobertura de las evidentes deficiencias de nuestros municipios en la prestación de sus servicios mínimos y en la ejecución de sus competencias a las actuaciones de las entidades supramunicipales. En ello no se distancia de las opciones que el legislador básico ha adoptado hasta el momento, si bien el TC ha declarado que tiene título competencial suficiente para transitar por otra senda, y establecer con mayor detalle un determinado tipo de organización municipal. No obstante pueden destacarse tres notas novedosas al respecto.

La primera es la decidida opción porque corresponda a las Diputaciones Provinciales el protagonismo en la cobertura de dichas minusvalías municipales, en detrimento de formulas gestoras de carácter asociativo, tales como mancomunidades y consorcios. Cuestión distinta es el aparente indiferentismo en que dicha posición protagonista de cobertura corresponda, en determinados territorios, a la provincia o la comarca, si bien a nuestro juicio la posible redistribución competencial que en algunos territorios pueda tener lugar habrá de respetar el núcleo competencial básico de las Diputaciones.

La segunda es que la opción adoptada atribuye la gestión efectiva del grueso de las competencias municipales en favor de entidades locales de segundo grado, carentes de una legitimación democrática directa, con la consiguiente difuminación de la responsabilidad política en la gestión municipal/local ante los ciudadanos

La tercera es que las nuevas decisiones se adoptan en el marco de una realidad social, poblacional y económica de nuestras colectividades locales que en gran parte del territorio del Estado podemos calificar de irreversible. Las ya mermadas poblaciones que durante la década de los 80 residían en nuestros municipios, han envejecido y no han encontrado recambio generacional alguno, a pesar del gran esfuerzo inversor en infraestructuras y equipamientos municipales realizado en los últimos 30

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

años. Municipios reciclados en lugares de ocio y esparcimiento, censos escasos y envejecidos con fuerte porcentaje de población estacional, responsables políticos de fin de semana... son síntomas de una realidad que en los primeros años ochenta despuntaba pero que tres décadas después se ha consolidado en importantes zonas de nuestro territorio.

La reestructuración de la planta municipal es obviada, a excepción de un artículo 13 LBEL meramente simbólico y testimonial, desdeñando los posibles títulos competenciales que el legislador básico pueda ostentar para iniciar un proceso de mayor calado. En su lugar una vez más se confía en una planta local redimensionada en una dirección u otra, y se omite abordar un debate que se cree no reporta ventajas electorales a corto plazo. Lo supramunicipal/intermunicipal, suplemento indispensable y siempre necesario, se convierte en el enmascaramiento de las evidentes deficiencias de la municipalidad realmente existente.

No se trata de realizar un “ajuste” presupuestario a través de una supresión indiscriminada de municipios, como temerariamente se adelantaba al inicio del proceso reformista desde algunas instancias públicas. Nada más lejos de lo que una política de reestructuración municipal debiera perseguir. Como ha afirmado LOPEZ RAMON la consecución de municipios con un tamaño adecuado es un medio *“para sostener un territorio vertebrado autónomamente, esto es, organizado en entidades locales democráticas, y capaces de realizar las infraestructuras y de prestar los servicios que se requieren para el desarrollo territorial equilibrado”*. A lo que podríamos añadir, sin renunciar por ello a una pieza esencial de nuestra histórica estructura institucional, el municipio.

Una vez más... continuamos esperando a Godot.

BIBLIOGRAFIA

- BASOLS COMA, Martin: “La racionalización de la Administración Local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general”, Cuadernos de Derecho Local número 34, monográfico sobre la Revisión del Gobierno Local y la Administración Local en la Ley 27/2013.
- FONT I LLOVET, Tomás, “El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- JIMENEZ ASENSIO, Rafael: “La reforma local: Primer análisis de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. Anuario Aragonés del Gobierno Local de 2013. Fundación Ramón Sainz de Varanda, Institución Fernando el Católico. Zaragoza, 2014
- LOPEZ RAMON, Fernando: “Políticas ante la fragmentación del mapa municipal”, en Organización local. Nuevos modelos, director José María Gimeno Feliú, Civitas-Thomson Reuter, Cizur Menor 2011.
- LUCAS LUCAS, Carmen: El problema de la planta local. Las entidades inframunicipales y supramunicipales”, en la Reforma de 2013 del Régimen Local Español, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014
- MARTINEZ PALLARES, Pedro Luis: “La organización territorial de la Comunidad Autónoma”, en Tratado de Derecho Publico Aragonés, directores José Bermejo Vera y Fernando López Ramón, Civitas- Thomson Reuter, Cizur Menor, 2010.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- MEDINA GUERRERO, Manuel: “La reforma del régimen local: Una honda transformación de las relaciones intergubernamentales”. Cuadernos de Derecho Local numero monográfico sobre la Revisión del Gobierno Local y la Administración Local en la Ley 27/2013.
- ORTEGA ALVAREZ, Luis, “La interiorización autonómica del régimen local” en el Régimen Local español en la reforma de los Estatutos de Autonomía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: “La autonomía Local, régimen local básico y reformas estatutarias”, Revista Española de Administración Local y Autonómica, numero 309
- PAREJO ALFONSO, Luciano: “Apuntes para el debate sobre la planta y la articulación interna de la Administración local”, Cuadernos de Derecho Local numero 29.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autogobierno local”. Cuadernos de Derecho Local numero 34.
- SALVADOR CRESPO, Mayte: “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. Cuadernos de Derecho Local numero 34.
- SANTAMARIA PASTOR, Alfonso: “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, en La reforma de 2013 del Régimen Local Español. Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014
- VELASCO CABALLERO, Francisco: “Competencias para la reforma de la planta municipal”, Cuadernos de Derecho Local numero 29.
- VELASCO CABALLERO, Francisco: “La planta local de España. Criterios para la toma de decisiones”, en La Organización local. Nuevos modelos, director José María Gimeno Feliú, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2011.
- VELASCO CABALLERO, Francisco (director): Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido. Institut d’Estudies Autonòmics, Barcelona, 2010. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

NOTA

**EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA
Y LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. A PROPÓSITO DEL SEMINARIO
“EL ESTADO AUTONÓMICO EN TIEMPOS DE DISCIPLINA FISCAL”
CELEBRADO EN SEVILLA EL 26 DE MAYO DE 2014**por **Pablo Guerrero Vázquez**

Universidad de Zaragoza

Estas páginas pretenden dar cuenta de las principales reflexiones realizadas en el Seminario “El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal” que, celebrado en Sevilla el 26 de mayo y organizado por el Centro de Estudios Andaluces con la colaboración de la Fundación Giménez Abad, versó sobre el proceso de juridificación del principio de estabilidad presupuestaria constitucionalizado en España en septiembre de 2011 y su incidencia e impacto sobre la autonomía financiera y la capacidad de gasto de las CCAA.

Transcurridos dos años desde la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria (LOEP), es el momento oportuno para hacer un balance de las primeras repercusiones derivadas de ella. Atendiendo al todavía discreto lapso temporal transcurrido desde 2012, parece aventurado poder hablar en sentido estricto de conclusiones en un sistema que acaba de comenzar a andar. Pero es necesario realizar una lectura prospectiva de la problemática, máxime teniendo en cuenta el previsible nuevo sistema de financiación autonómico que comenzará a pergeñarse en los próximos meses.

En un Estado descentralizado, como el español, el análisis de la aplicabilidad del principio de estabilidad presupuestaria gana complejidad al multiplicarse los entes administrativos con capacidad de gasto. A los efectos de enriquecer la reflexión, en el Seminario se expuso la experiencia, respecto a esta materia, de otros dos países de la eurozona con los que España guarda una importante similitud en cuanto a distribución territorial del poder se refiere: Italia y Alemania; pues ambos influyeron notablemente en la construcción de nuestro Estado Autonómico.

Francesca Minni y Tomaso Giupponi, profesores del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Bolonia, abordaron las reformas operadas en el país transalpino; mientras que Mario Kölling, investigador García Pelayo en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, realizó un análisis de las implicaciones derivadas de la reforma constitucional llevada a cabo en Alemania en el año 2009.

Los tres académicos formaron la primera mesa de debate junto con Tomás de la Quadra-Salcedo Janini, letrado del Tribunal Constitucional, que participó en calidad de profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Madrid, como subrayó al inicio de su intervención a efectos de enfatizar el carácter estrictamente académico de su discurso.

Notoria es, y más en los últimos años, la estrecha relación existente entre el Derecho Público y la Economía. Por ello, la segunda sesión del Seminario aportó un enfoque económico del federalismo fiscal, razonando en buena medida a partir de datos cuantitativos. Contó con la participación de Rosario Gómez García, Directora General de Financiación, Tributos y Juegos de la Junta de Andalucía, y Ángel de la Fuente, Director ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, FEDEA.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Es de destacar, a su vez, la labor realizada por los dos moderadores, fomentando la participación y el debate, sintetizando ideas y dando pie a que surgieran distintas inquietudes en los turnos de preguntas. Manuel Medina, Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla, fue el encargado de realizar tal labor respecto a la primera, y Jesús Salvador Gómez Sala, Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad de Málaga, en cuanto a la segunda.

La Jornada de estudio comenzó con la intervención de Tomaso Giupponi, quien abordó la reforma constitucional llevada a cabo en Italia mediante la *legge costituzionale*, n. 1/2012. Francesca Minni, por su parte, realizó una aproximación al desarrollo legislativo de la misma a través de la Ley de actuación del equilibrio presupuestario, la *legge rinforzata*, n. 243/2012.

En abril de 2012 fueron modificados los artículos 81, 97, 117 y 119 de la Constitución italiana de 1947 con la finalidad de introducir en la llamada constitución económica el principio de estabilidad presupuestaria. La modificación de la norma constitucional italiana es corolario tanto de la profunda reforma operada a nivel comunitario a través de la entrada en vigor, en diciembre de 2011, del conocido como *six-pack*, como de la firma en marzo de 2012 del Pacto fiscal europeo –*Fiscal Compact*– que estipula, en su artículo 3.2, la incorporación de sus previsiones a los diferentes ordenamientos nacionales en disposiciones, preferentemente, de rango constitucional.

El nuevo artículo 81 de la Constitución proclama el principio de estabilidad presupuestaria, pasando a quedar constitucionalmente garantizado el equilibrio entre ingresos y gastos en el presupuesto, aunque debiendo tener en consideración para su cálculo tanto las fases recesivas como las favorables del ciclo económico. El precepto veta el recurso al crédito de carácter estructural, pero permite apoyarse en un déficit coyuntural con el fin de paliar los efectos negativos del ciclo económico. Además, cabe incurrir en déficit en casos de concurrencia de supuestos excepcionales, si bien se exige en tales casos la autorización con mayoría absoluta por parte de ambas Cámaras. Así las cosas, la restricción presupuestaria impuesta en Italia resulta ser más estricta que la derivada de las reformas constitucionales operadas en Alemania, que permiten un déficit estructural al *Bund* del 0.35%, y también en España, donde ha quedado proscrito el déficit estructural pero con rango legal, conforme al artículo 11.2 de la LO 2/2012 que abordaremos más adelante.

La reforma constitucional realizada en 2012 en Italia supone un cambio de tendencia respecto a la operada en el año 2001, en la que se optó por conceder unos mayores niveles de autonomía a las regiones. Por un lado, gana peso de nuevo la posición del Estado frente a aquéllas y, por otro, tiene lugar una mayor equiparación de las cinco regiones con especial autonomía respecto del resto; constituyendo esto último, en opinión de Francesca Minni, una de las pocas cuestiones a valorar positivamente de la reforma.

En este sentido, la nueva redacción del artículo 97 permite extender al resto de niveles administrativos la restricción presupuestaria que opera para el Estado en el nuevo artículo 81, por referirse el artículo 97 a la totalidad de las Administraciones Públicas que, en coherencia con el ordenamiento jurídico comunitario, deben garantizar el equilibrio presupuestario y la sostenibilidad de la deuda pública.

La consolidación de una posición predominante del Estado frente a las regiones se termina de perfilar en los artículos 117 y 119 de la Constitución. Tras la modificación del 117 pasa a ser exclusiva la competencia del Estado en cuanto a la armonización de las cuentas públicas se refiere, dando cobertura constitucional explícita a lo previsto en el *decreto legislativo* n. 118/2011. Por otro lado, se modifican los párrafos primero

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

y sexto del artículo 119, referido a Municipios, Provincias, Ciudades Metropolitanas y Regiones. Aunque se sigue reconociendo la autonomía financiera de todos los entes territoriales, se condiciona al respeto del principio de equilibrio presupuestario recordando a los entes que deben coadyuvar al cumplimiento de las limitaciones económicas y financieras derivadas de la pertenencia a la Unión Europea. Tras la reforma operada en 2.001, su capacidad de endeudamiento quedaba condicionada a que el crédito se destinase a acometer inversiones, no para gasto corriente. Tras la reforma de 2.012 se introduce un doble requisito adicional: la elaboración de un programa de pagos y, lo que es más interesante, la acreditación de que para el conjunto de las instituciones de cada región se continúa respetando el equilibrio presupuestario.

Según establece la nueva redacción del artículo 81.6 de la Constitución Italiana, el desarrollo normativo debe tener lugar mediante *“legge rinforzata”*, que para su aprobación requiere mayoría absoluta en ambas Cámaras. Se trata, pues, de una norma que, por exigir una mayoría cualificada para su aprobación, evoca cierta similitud con el modelo español, pues, como veremos, el artículo 135 CE remite en dos ocasiones, quizás de forma redundante, al legislador orgánico. Curiosamente, este mecanismo normativo constituye, al mismo tiempo, una diferencia con respecto al sistema alemán, en el que la Ley Fundamental remite su propio desarrollo a lo que los *Länder* dispongan en el marco de sus competencias jurídico-constitucionales.

La diferencia entre el modelo español y el italiano quizás haya que ir a buscarla en que, mientras la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria –con los problemas que plantea y que desarrollaremos con posterioridad– cierra en buena medida el sistema, la *legge rinforzata*, n. 243/2012 sufre de una destacable imprecisión.

De hecho, una de las principales críticas realizadas por Minni a esta norma de 21 artículos es su falta de concreción respecto a numerosas cuestiones entre las que destaca, quizás por su trascendencia, las relativas a la supervisión y sanción por parte del Estado en caso de incumplimientos, limitándose a prever que se ejercerán tales funciones, pero sin determinar cómo se articularán jurídicamente las mismas. La aplicación efectiva de la norma está prevista a partir del año 2.016, pero como existen incertidumbres respecto al sistema que configura, se espera en los próximos meses una norma que precise sus disposiciones:

Con todo, el balance de la reforma supone, parafraseando a Barbera, “el tránsito de un federalismo mentiroso a un regionalismo tomado en serio”¹.

Mario Kölling abordó la reforma constitucional llevada a cabo en Alemania en 2.009 cuya entrada en vigor tuvo lugar en 2.010. A diferencia de lo acontecido en Italia, Alemania constitucionalizó el principio de estabilidad presupuestaria *motu proprio*, siendo *de facto* la gran impulsora del Pacto de Estabilidad que cristalizaría en marzo de 2.012.

A pesar de ser pionera, continúa siendo complicado valorar los efectos de las medidas adoptadas, máxime cuando, inmersos en un periodo transitorio, todavía distan dos años para la aplicación efectiva de la norma respecto a la Federación (que tendrá lugar a partir de 2.016), a la que se le permite un déficit estructural del 0.35% sobre el PIB, y seis años en cuanto a los *Länder* se refiere (aplicación completa en 2.020), a los que se impone un déficit estructural nulo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

El Pacto de Solidaridad II (*Soliparpakt II*) y las ayudas federales de consolidación (*Konsolidierungshilfe*) finalizan precisamente en 2.019. Resulta, pues, necesario aprovechar estos años para diseñar un sistema con vocación de permanencia orientado hacia el futuro. Por ello, al igual que en el caso italiano y español, y a pesar del carácter previo del sistema alemán, la valoración retrospectiva debe combinarse con un análisis prospectivo del problema.

La reforma constitucional de 2.009, en lo que aquí nos interesa, introduce un límite a la capacidad de endeudamiento de la Federación y de los *Länder* y la articulación de un organismo supervisor, el Consejo de Estabilidad (*Stabilitätsrates*), que evite la aparición de situaciones de emergencia presupuestaria.

Respecto a la primera de las cuestiones, la reforma trata de evitar que tanto la Federación como los *Länder* puedan recurrir a ingresos procedentes de partidas crediticias –con la excepción, en el caso del *Bund*, del 0.35% antedicho–, aunque existe cierto margen ante sucesos extraordinarios como catástrofes naturales o situaciones extraordinarias de necesidad que se escapen al control del Estado. En caso de recesión económica se permite el recurso al crédito como medida contra-cíclica, pero se exige la amortización de dicho crédito cuando la situación económica sea favorable a los efectos de alcanzar el principio de estabilidad presupuestaria en la totalidad del ciclo económico.

Aunque la reforma pone de relieve una mayor permisividad hacia la política presupuestaria del *Bund* frente a los *Länder*, parece oportuno introducir algún matiz. En primer lugar, quien ostenta las principales competencias en materia tributaria y quien responde frente a la Unión Europea en caso de incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento es la Federación. Además, no puede pasarse por alto que si bien el periodo transitorio para la elaboración del presupuesto del *Bund* conforme al principio de estabilidad presupuestaria se extiende hasta 2.016, no será hasta 2.020 cuando los *Länder* queden vinculados íntegramente por la prescripción del artículo 109.3 GG. Por último, las ayudas a la consolidación (2.011-2.019), aunque son soportadas a partes iguales entre la Federación y el resto de *Länder*, pretenden coadyuvar a la reducción del déficit financiero en el año 2.020 de aquellos Estados que cuentan con una situación financiera más deficiente. Entre ellos, especial mención mereció el caso de Bremen, analizado en la reciente reunión del Consejo de Estabilidad en la que, a pesar de las dudas existentes al respecto, se terminaría confirmando que el Estado había cumplido los requisitos fijados con carácter anual para la supresión de su déficit financiero.

Respecto a la configuración del presupuesto de cada *Land*, la Ley Fundamental remite a lo que éstos dispongan en el marco de sus competencias jurídico-constitucionales. En este sentido puede diferenciarse entre los *Länder* que han modificado sus propias Constituciones, los que han incorporado la reforma en normativa de rango infra-constitucional y aquellos otros que no han realizado modificación normativa alguna.

En atención al segundo aspecto destacado de la reforma, se crea un organismo supervisor de nuevo cuño, el Consejo de Estabilidad, encargado de vigilar no sólo los progresos que realicen los cinco *Länder* perceptores de las ayudas a la consolidación, sino también la ejecución de los presupuestos tanto del resto de *Länder* como del *Bund*.

Frente al sistema italiano –y al español–, el modelo alemán, a pesar de contar con algunos escollos en este sentido, es más respetuoso con la autonomía financiera de sus Estados. No sólo porque a ellos corresponda el pertinente desarrollo, en sus respectivos ordenamientos y de la forma que más oportuna consideren, del principio de estabilidad previsto en la Ley Fundamental, sino porque en caso de incumplimiento

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

—dejando al margen los supuestos excepcionales de los *Länder* perceptores de ayudas a la consolidación—, no cabe la imposición de medidas represivas por parte del Consejo de Estabilidad. Una cuestión, como pasamos a comprobar de inmediato, en la que ha puesto mucho énfasis el legislador orgánico español.

Tomás de la Quadra-Salcedo puso de relieve los posibles problemas de inconstitucionalidad que entraña la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria por acoger dos aspectos controvertidos en los que la norma puede chocar con la autonomía financiera reconocida a las Comunidades Autónomas: en primer lugar, la determinación del déficit coyuntural permitido y su reparto entre Comunidades; y posteriormente los mecanismos represivos en caso de incumplimiento. No obstante, es posible que la disciplina partidista haya puesto freno a la presentación en tiempo de un recurso de inconstitucionalidad contra esta norma por parte, por ejemplo, de algún ejecutivo autonómico.

El artículo 135 CE, tras su reforma, remite a una Ley Orgánica para el desarrollo de los principios a los que hace alusión el precepto y, en todo caso, en lo referente a la determinación de los límites de déficit y de deuda entre las diferentes Administraciones públicas, los supuestos excepcionales de superación de dichos límites, la forma y plazo para su corrección, la metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural y la responsabilidad de cada Administración en caso de incumplimiento.

Debe ser destacado, como indica Medina Guerrero, que la remisión a una Ley Orgánica realizada en el apartado 5 del artículo 135 CE supera con creces la contenida en el apartado 2 del mismo artículo, quedando la utilidad de esta última en entredicho. En cualquier caso, el 135.5 CE remite al legislador orgánico para distribuir los límites de déficit y deuda, habiendo optado este último por una segunda remisión al Gobierno central.

Tras la aprobación por parte del Gobierno de los objetivos de estabilidad presupuestaria mediante el procedimiento previsto en el artículo 15 LOEP, en el que el Ejecutivo central ejerce un control firme del proceso, el Ministerio de Hacienda, previa propuesta de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, formulará una propuesta de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria para cada Comunidad Autónoma y, posteriormente, tras el pertinente informe no vinculante del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF), el Gobierno fijará de forma definitiva dichos objetivos. Como cabe apreciar, la decisión final, con un amplio margen de discrecionalidad, corresponde al Estado.

La consistencia jurídica de cualquier argumento esgrimido por una Comunidad Autónoma que no vea satisfechas sus pretensiones pierde fuerza, no pudiendo *de facto* ir más allá de la queja política por no haber visto reflejados en la decisión final del Gobierno la posición que mantuvo dicha Autonomía en el CPFF.

Un problema no menor subrayado por el ponente es la problemática articulación jurídica de un recurso administrativo contra el acuerdo de reparto individualizado de déficit, por no quedar normativamente determinados los criterios con base a los cuales debe realizar en el artículo 16 LOEP. No obstante, el recurso contencioso sigue siendo posible formalmente, puesto que Cataluña² y Andalucía³ lo han planteado recientemente

2. Europa Press, 24 de marzo de 2.014: “El Gobierno catalán recurre al Supremo el reparto del déficit de las autonomías”. <http://www.europapress.es/castilla-y-leon/noticia-gobierno-catalan-recurre-supremo-reparto-limite-deficit-autonomias-20140324124526.html>

3. La Vanguardia, 26 de marzo de 2.014: “Andalucía presenta ante el Supremo el recurso contra el reparto de déficit”. <http://www.lavanguardia.com/politica/20140326/54404109094/andalucia-presenta-ante-el-supremo-el-recurso-contra-el-reparto-del-deficit.html>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

en atención a los artículos 103 y 106 CE. Rosario Gómez García, Directora General de Financiación, Tributos y Juego de la Junta de Andalucía, expuso los argumentos de uno de dichos recursos, al criticar el actual reparto individualizado del déficit por entender que no se encuentra debidamente ajustado a la población residente en cada territorio, cuando es este el criterio que presenta una correlación más fuerte con las necesidades de gasto de una Comunidad Autónoma.

Especial interés merecen también los mecanismos de supervisión y control previstos por la LOEP. En este punto cabe diferenciar tres niveles. En primer lugar, el artículo 19 LOEP recoge la advertencia de riesgo de incumplimiento. Por su parte, el artículo 21 mantiene la tradicional fórmula del plan económico-financiero en el que el CPFF continúa teniendo un importante papel. Y en caso de que el plan presentado sea rechazado por segunda vez o no se vuelva a presentar tras un primer rechazo por el CPFF, el artículo 23.3 LOEP prevé la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el artículo 25 LOEP.

El segundo apartado del artículo 25 prevé el envío de una comisión de expertos bajo la dirección del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que podrá solicitar cualquier tipo de dato, información o antecedente respecto a partidas de gastos o ingresos para valorar la situación económico-presupuestaria de la Comunidad Autónoma, publicando las medidas propuestas en el plazo de una semana y siendo éstas de obligado cumplimiento para la Administración incumplidora. De no implementar dichas medidas, entraría en juego la institución de la coacción federal prevista en el artículo 155 CE, al que hace alusión el artículo 26.1 LOEP.

Además, las posibilidades de intervención se incrementan tras la reforma operada por LO 9/2013, de 20 de diciembre, en cuya virtud la deuda comercial pasa a integrarse en el sistema diseñado por LO 2/2012, de forma que el incumplimiento del plazo para el pago de proveedores previsto en la normativa de morosidad puede, en el caso más extremo, terminar activando los mecanismos previstos en el artículo 25 LOEP. Frente a la modificación de la LOEP llevada a cabo por LO 9/2013, la Junta de Andalucía sí ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad, habiendo sido acordada su admisión a trámite por providencia el 8 de abril de 2.014⁴.

A fin de valorar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de estos mecanismos represivos conviene confrontar los referidos preceptos legales con el apartado 5 del artículo 135 CE, que hace referencia a la fijación por Ley Orgánica de la forma y plazos de corrección de las desviaciones en el cumplimiento de los límites de déficit y deuda, y con su apartado 6, que remite a las CC.AA para que aprueben las disposiciones que procedan a los efectos de dar aplicación efectiva al principio de estabilidad presupuestaria. A la vista de ambos, De La Quadra - Salcedo duda de la constitucionalidad de la LOEP respecto a esta cuestión, ya que, en una interpretación teleológica del precepto a la luz de las manifestaciones realizadas por diferentes diputados durante el trámite de reforma constitucional, se podría entender que tras la modificación del artículo 135 CE “no se impone la forma de conseguirlos [los objetivos de déficit y deuda] sino [que se dota a las CC.AA de] un amplio margen normativo para dotarlo de efectividad”, como afirmó Soraya Sáenz de Santamaría, a la sazón diputada del grupo parlamentario popular.

Para Medina Guerrero, en cambio, frente al anterior sistema que en materia represora se quedaba en la elaboración de planes económicos-financieros sin contemplar

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

medidas para caso de incumplimiento, la actual redacción del 135 CE, al margen del envío de la comisión de expertos prevista en el 25.2 LOEP de cuya inconstitucionalidad no duda, sí daba cierto margen de actuación al legislador orgánico. En cualquier caso, como indicamos más arriba, contra la primera redacción de la LOEP no fue interpuesto en plazo el pertinente recurso de inconstitucionalidad por los sujetos legitimados para ello, aunque sigue quedando abierta la puerta para que se plantee en un futuro una cuestión de constitucionalidad.

Los ponentes de la segunda sesión abordaron en sus intervenciones tres puntos básicos del federalismo fiscal: responsabilidad de gasto, responsabilidad de ingresos y mecanismos para la corrección de desequilibrios territoriales.

Rosario Gómez García puso de relieve cómo, desde el punto de vista de los ingresos, la simetría jurídica existente en materia tributaria entre las Comunidades de régimen común, daba lugar a una asimetría *de facto*. Y ello, dejando al margen los regímenes forales que fueron abordados críticamente con posterioridad por Ángel de la Fuente.

Sobre la base de datos concretos, teniendo en cuenta las cifras del último ejercicio liquidado en mayo de 2.014 -2.011-, la autonomía financiera de las CCAA se situó, de media, en el 40% (unos 47.000 millones de euros sobre los 120.000 millones del sistema). Sin embargo, a pesar de que el contribuyente se enfrenta, con algunos matices, a una misma norma, la capacidad económica del sujeto pasivo del impuesto termina condicionando considerablemente la recaudación obtenida. En este sentido, en una Comunidad como la andaluza, con una renta *per cápita* sensiblemente por debajo de la media española, la autonomía financiera se queda once puntos por debajo de la media nacional.

A efecto ilustrativo, debe tenerse en cuenta que en un impuesto progresivo como el IRPF, el grueso de la población andaluza tributa a un tipo medio efectivo inferior a la población de otras zonas del Estado, lo que indefectiblemente implica una recaudación menor. Tal y como puso de manifiesto la Directora General, una consecuencia directa de ello es cómo, en el hipotético caso de que dos CCAA desearan obtener un mismo incremento en términos absolutos de su recaudación, el incremento del tipo de gravamen debía ser sustancialmente superior en aquella Comunidad que contase con una renta por habitante inferior. Por ello, la primera conclusión que puso sobre la mesa la ponente es la escasa capacidad financiera, en un sentido material, de las Autonomías para decidir sobre sus ingresos. Relacionado con ello, se mostró crítica –tal y como indicamos con anterioridad– con el actual reparto autonómico de déficit coyuntural señalado por el Ministerio de Hacienda.

La ponente reclamó, a su vez, una mayor lealtad institucional en esta materia. A tal efecto, puso de relieve la reacción inmediata por parte del Ministerio de Hacienda tras la publicación de la STC 210/2012 que declara la constitucionalidad, por ausencia de doble imposición en relación con el IVA o el IAE, del tributo extremeño sobre depósitos bancarios. Pues bien, tras conocer el fallo, el Estado optó por la creación de un impuesto con el mismo hecho imponible, y base cero, para evitar que las CCAA aplicasen uno propio.

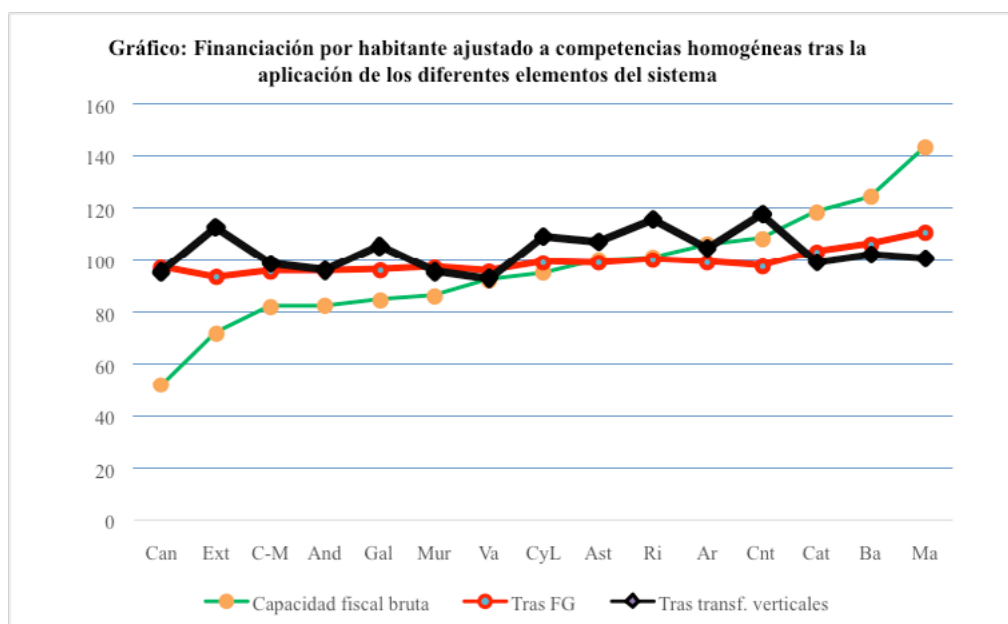
En este punto, conviene señalar que el artículo 6.2 LOFCA, tras recordar que la potestad tributaria originaria corresponde al Estado, establece que cuando éste regule un tributo sobre hechos impositivos gravados por las CC.AA –Extremadura y, con posterioridad, Andalucía y Canarias en este caso–, que suponga a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas. También es discutible, desde el punto de vista de la lealtad institucional, como precisó Ángel de la Fuente, la aprobación por parte de Cataluña

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

de un tributo sobre este mismo hecho imponible a finales de marzo de 2.014. Resulta desde luego previsible, en el caso catalán, que las entidades de crédito se dirigirán en los próximos meses a los Tribunales para determinar el tributo que deben abonar, provocando un incremento de la litigiosidad que no cabe valorar positivamente desde ningún punto de vista.

Ángel de la Fuente analizó las diferentes operaciones en cascada seguidas en nuestro Estado para pulir el sistema de financiación autonómica, que guardan lógicamente una estrecha relación con los tres pilares básicos del federalismo fiscal mencionados con anterioridad: responsabilidad de gasto, responsabilidad de ingresos y mecanismos para la corrección de desequilibrios territoriales. Así, tras la determinación de la capacidad fiscal bruta teniendo en cuenta el reparto de competencias tributarias, se formulan las necesidades de gasto de cada Comunidad. Seguidamente, el coste de la cesta de servicios públicos sirve de punto de referencia para nivelar las necesidades financieras de las diversas Comunidades a través de transferencias, en primer lugar horizontales entre regiones, a través del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales (FG-SPF), y verticales con posterioridad.

En el gráfico que se reproduce a continuación⁵ queda patente la fuerte asimetría existente entre autonomías en cuanto a capacidad fiscal se refiere. Tomando como base el 100, las cuatro CC.AA. con menor capacidad de financiación bruta son, redondeando los datos, Canarias (52), Extremadura (72), Castilla la Mancha (82) y Andalucía (82). Por el contrario, en el extremo opuesto se sitúan Madrid (143), Baleares (125), Cataluña (119) y Cantabria (109).



Mientras que la capacidad de ingreso (representada por la línea con pendiente creciente) es muy dispar entre territorios atendiendo a la desigual distribución de la riqueza, la necesidad de gasto se encuentra estrechamente vinculada al tamaño de una población que se reparte de forma diferente a lo largo del Estado. El “gap” entre

5. De la Fuente, A. “Algunas propuestas para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común”. UFAE and IAE Working Papers nº 922.12, Noviembre de 2.012. Págs 8-9. El gráfico fue comentado por Ángel de la Fuente durante su intervención en el Seminario.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

necesidad de gasto y capacidad de ingreso hace imprescindible, a los efectos de garantizar un nivel mínimo en la prestación de servicios públicos fundamentales, recurrir a mecanismos de redistribución para paliar dichas asimetrías.

El primero de ellos, como indicamos, consiste en una transferencia entre regiones canalizada a través del Fondo de Garantía. Paradójicamente, tras la toma en consideración de los efectos derivados de la aplicación de dicho Fondo, el reparto resultante se define más por la equidad que por su ausencia (línea más plana del gráfico: sin existir grandes picos, todas CC.AA. quedan situadas en torno a la media). Sin embargo, cuando entran en juego las transferencias verticales, se pervierte en cierto modo el sistema, provocando desequilibrios sustanciales y dando lugar a la conculcación del principio de ordinalidad desde el momento en que la aplicación de los mecanismos de compensación da lugar a una alteración de la posición de partida de las CC.AA.

El principio de ordinalidad ha sido objeto de un fuerte debate político atendiendo a la previsión recogida por el artículo 206 de la LO 6/2006 de modificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, respecto al alcance que debe tener la solidaridad en relación con el cambio de posición de inicio de una Comunidad tras la aplicación del pertinente mecanismo de compensación.

En esta línea, urge señalar que igualdad no es uniformidad, sino garantía de una financiación razonablemente uniforme, por unidad de necesidad, a igualdad de esfuerzo fiscal –mismas escalas tributarias, sin iguales rendimientos-. Parece interesante, por guardar relación con lo aquí dicho, traer a colación el pronunciamiento del Tribunal Constitucional respecto a esta cuestión en su paradigmática STC 31/2010. Así las cosas, tras reconocer que un Estatuto de Autonomía no puede contener criterios que desvirtúen o limiten la capacidad del Estado para garantizar el principio de solidaridad (FJ 131), el máximo intérprete de la Constitución considera que el principio de ordinalidad se encuentra implícito en el artículo 138.1 CE, pues en caso de incumplirse, la aportación del perjudicado dejaría de ser solidaria y de servir al fin del equilibrio que se pretende corregir (FJ 134).

El ponente subrayó que en buena medida la actual problemática catalana se encuentra relacionada con el régimen foral existente en Navarra y Euskadi en virtud de la DA-1 CE. Así las cosas, si tras la distribución de la totalidad de las transferencias Cantabria o La Rioja se sitúan un 18% por encima de la media, Navarra lo hace 60 puntos por encima de la misma. Cataluña, que se sitúa en la media nacional en cuanto a financiación homogeneizada por habitante una vez tenida en consideración la totalidad de Fondos del sistema, cuenta con una capacidad fiscal bruta 20 puntos superior a la media del Estado. Otros autores, como Zubiri, sitúan la diferencia de Navarra en 64 puntos y otros, como Castell, cuantifican la distancia respecto a la media en 77 puntos en el caso del País Vasco y 73 en el caso de Navarra. Ciertamente, la falta de transparencia y las dificultades metodológicas que de la misma se derivan, es otro de los defectos con los que cuenta nuestro sistema. En cualquier caso, con independencia del dato tomado, el principio de igualdad y de no discriminación reconocido en el artículo 14 CE y, en perspectiva territorial y colectiva, en los artículos 138 y 139.1 CE sufre considerablemente, siendo deseable la apertura del debate político en torno a la conveniencia de mantener el sistema foral.

En cualquier caso, parece oportuno distinguir entre el principio de ordinalidad y la diferencia existente entre financiación homogeneizada por habitante y capacidad fiscal bruta. Una cosa es que el déficit fiscal catalán, y el madrileño o el balear, sean más abultados de lo conveniente para salvaguardar el principio de ordinalidad y otra ver en dicho déficit un expolio o un agravio. En la naturaleza de cualquier tributo

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

subyace la idea de redistribución de la riqueza, de forma que entra dentro de la lógica del mismo que una persona o un territorio con una renta superior abonen más de lo que reciben. Demandar un déficit fiscal nulo implica reclamar, indirectamente, que el impuesto debe ser abonado a aquel que lo paga; contradiciendo una de las finalidades nucleares del sistema tributario.

Indicó De la Fuente que nos encontramos ante un sistema de financiación que, evolucionando a base de parches, ha devenido en un sistema complejo, poco transparente, injusto y que genera incentivos perversos a las diferentes Administraciones implicadas. Ante tal situación, se hace imprescindible una reforma que necesariamente ha de ser abordada en una situación doblemente compleja; dadas tanto las dificultades económicas que han provocado un desplome generalizado de los ingresos públicos, como las razones políticas fruto de la actual situación que atraviesa Cataluña.

Algunas de las propuestas que se pusieron encima de la mesa fueron la reintroducción de una partida para costes fijos, la corrección por precios, aunque no con base IPC por la desconexión de la materia tratada con los bienes de consumo, y la conexión por renta per cápita, puesto que la demanda de servicios públicos se reduce, como norma general, conforme incrementa la renta si se consideran bienes con una elasticidad renta negativa.

El desconocimiento por parte de la ciudadanía de la Administración Pública que recauda cada tributo dificulta considerablemente que quien lo ingresa sea políticamente responsable de sus decisiones, respecto a gastos e ingresos, frente a sus electores. A los efectos de lograr una mayor responsabilidad tributaria existe la posibilidad de establecer una clara separación en los tributos compartidos entre el tramo estatal y autonómico, que aparecerían nítidamente separados en impresos tributarios y facturas y serían regulados de forma independiente. No obstante, en opinión de De la Fuente, sería conveniente que el Estado mantuviese la determinación de la base imponible así como la gestión del tributo.

Respecto a la posibilidad de que las propias CCAA creen sus propios tributos, es evidente la limitación de las Autonomías atendiendo a la taxativa prohibición de la doble imposición y a las dificultades que entraña encontrar un hecho imponible no gravado por el Estado, dejando al margen la antedicha STC 210/2012 o la STC 37/1987 en la que se deslinda la infrutilización de tierras rústicas de la propiedad de cualquier tipo de bienes entre los que se encuentran, evidentemente, las mismas.

De la Fuente concluyó indicando que el actual problema financiero de la administración autonómica trae causa de la financiación de gastos recurrentes con ingresos coyunturales. A fin de evitar incurrir de nuevo en idéntico error, es conveniente la creación de un Fondo de Estabilización presupuestaria que permita acumular superávits generados en la fase expansiva del ciclo económico. El ponente, en contra de la posición mantenida por otros, valoró además positivamente el desarrollo y aplicación –si procede– de los mecanismos de intervención previstos en la LOEP.

En definitiva, las jornadas permitieron abordar la problemática relacionada con el principio de estabilidad presupuestaria y su incidencia y efectos en el funcionamiento financiero de las entidades territoriales descentralizadas desde un enriquecedor doble punto de vista: jurídico y económico.

Con la perspectiva temporal que permite el momento en el que nos encontramos se analizaron, en comparación con otros Estados descentralizados europeos, los cambios y posibles problemas tanto de constitucionalidad como de aplicabilidad derivados de la normativización del principio de equilibrio presupuestario. A este

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

respecto debemos tener en cuenta que, a día de hoy, parece deducirse que en materia de estabilidad el sistema autonómico español se acerca por norma general más al modelo regional italiano que al paradigma federal alemán.

Más allá de las reformas constitucionales y legales realizadas para garantizar la sostenibilidad financiera del Estado en su conjunto, destacan los problemas de equidad que presenta el actual sistema de financiación autonómico. Junto a la asimetría – jurídica– existente entre CC.AA. forales y de régimen común, destaca una desigual distribución de los recursos entre éstas últimas, atribuible al papel que juegan los diferentes Fondos a través de los que se canalizan las transferencias del Estado. Abrir el debate tanto sobre la conveniencia de mantener los sistemas de concierto y cupo, como sobre la oportunidad de modificar el papel que juegan las transferencias verticales en el sistema de financiación, debería constituir el inicio de la profunda reforma que éste merece. Afrontar dicha revisión supone, desde luego, un verdadero reto en un escenario de crisis multidimensional en el que cada vez gana un mayor peso relativo una difícil situación política. Un reto que, de ser asumido con objetividad y transparencia, lejos de agravar la cada vez más enconada cuestión territorial, puede ser un buen punto de partida para su progresiva superación. ■



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

**NOVEDADES
PARLAMENTARIAS**

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

OLGA HERRAIZ SERRANO

INFORME

“LA SUPRESIÓN –SOBREVENIDA– DEL SUELDO DE LOS DIPUTADOS DE CASTILLA LA MANCHA SEGÚN LA STC 36/2014, DE 27 DE FEBRERO: UNA SOLUCIÓN SENCILLA PARA UN PROBLEMA COMPLEJO”

por Javier García Roca

INFORME

EL NUEVO MODELO DE REPARTO DE ESCAÑOS EN
EL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN

por Manuel Vázquez Lapuente y Paz Jiménez Seral

INFORME

EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO TRAS LAS ELECCIONES
DE 2014: UNA PROGNOSIS

por José Angel Camisón Yagüe



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

INFORME

“LA SUPRESIÓN –SOBREVENIDA– DEL SUELDO DE LOS DIPUTADOS DE CASTILLA LA MANCHA SEGÚN LA STC 36/2014, DE 27 DE FEBRERO: UNA SOLUCIÓN SENCILLA PARA UN PROBLEMA COMPLEJO”**por Javier García Roca**

Catedrático y Director del Departamento de Derecho Constitucional, UCM

RESUMEN

En este texto se reflexiona sobre el contexto, los hechos y los argumentos de los partes de la reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha respecto de las retribuciones de los diputados. A pesar de que la sentencia del Tribunal Constitucional (STC 36/2014, de 25 de febrero) desestima la tacha de inconstitucionalidad de la reforma, el autor entiende que la motivación de la misma no resulte plenamente suasoria, en particular, en lo que afecta al carácter sobrevenido de una medida reglamentaria que se aplica a los parlamentarios retroactivamente, en mitad de la Legislatura, sin modificarse al tiempo el régimen de incompatibilidades, lo que parece generar una desproporcionada alteración de las condiciones de acceso al cargo *ex post facto* y desprovista de suficiente justificación.

ABSTRACT

This text analyses the context and debate of the reform of the regulation of the regional parliament of Castilla la Mancha regarding the salaries of MPs. Although the Spanish Constitutional Court (STC 36/2014, of 25 February) backed the reform, the author argues that the motivations of the reform are not convincing, particular since the new regulation will be applied retroactively to the MPs in the middle of the Legislature. At the same time the regulation of incompatibilities will remain unchanged, which seems to provoke a disproportionate alteration of the conditions of access *ex post facto* with insufficient justification.

I. INTRODUCCIÓN: UNA HISTORIA SENCILLA...

Todo problema complejo suele tener una solución sencilla, sólo que frecuentemente equivocada... Recordaré la novela de Leonardo Sciascia “Una historia sencilla” que narra en realidad una historia complicadísima. El descubrimiento en un pueblecito de Sicilia del cadáver de un diplomático con un folio escrito de su puño y letra lleva pronto al comisario local a calificar los hechos de suicidio. Pero las investigaciones continúan y aparecen nuevos hechos que van embrollando las cosas, sin dejarnos de hacer reflexionar un instante, y que acaban mostrando la complicada trama de una historia con numerosas derivaciones... Sciascia nos revela que las cosas no eran tan sencillas y que la justicia no siempre es tan simple o siquiera posible. Me temo que ocurra algo parecido en esta controversia constitucional, salvando las evidentes distancias y la misma complejidad del asunto, pues el escenario es Castilla la Mancha y simplemente hablamos de las retribuciones fijas de los parlamentarios y no de la mafia.

Narremos algunas cosas. Primero, se produjo, en diciembre de 2012, una reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha respecto de las retribuciones de los diputados, la supresión del sueldo como regla general y salvo para unos pocos en dedicación exclusiva; éste es el único asunto que ahora estudiaremos. Segundo

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

e íntimamente unido, una drástica reducción del número de los parlamentarios en el Estatuto de Autonomía (de 47 a 59 diputados pasa a de 25 a 35). Una reforma – aprobada en abril de 2014– que estuvo impulsada únicamente por la mayoría, sin consenso alguno, y de acuerdo con la lógica de la austeridad en tiempos de estabilidad presupuestaria y la necesidad de limitar rápidamente el déficit autonómico y la deuda pública dadas las exigencias de la Reforma constitucional del art. 135 CE y de diversas normas de la Unión Europea, es especial, el llamado *Fiscal Compact* (vid García Roca y Martínez Lago, 2013). Con ambas medidas, el Gobierno de Castilla la Mancha pretendía situarse a la vanguardia de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) en la reducción del gasto; la propuesta fue realizada por la Presidenta Sra. Cospedal en el debate del estado de la región en septiembre de 2012. Si bien las consecuencias electorales de permitir a la ley disminuir fuertemente el número de diputados a elegir en las cinco circunscripciones no se escapan a nadie: una disminución de la proporcionalidad en la representación al ser más pequeñas las circunscripciones, dificultándose la viabilidad de terceros o cuartos partidos políticos. Tampoco es irrazonable concluir que ambas reformas transmiten a la opinión pública un mensaje centrado en la desconfianza hacia la utilidad de los parlamentarios; paradójicamente, en una forma de gobierno autonómica que se define como parlamentaria. Finalmente, se impugnaron ambas medidas por la oposición mediante sendos recursos de inconstitucionalidad.

Recae ahora una sentencia, clara y sencilla, del Tribunal Constitucional (STC **36/2014, de 25 de febrero**, ponencia del Magistrado González Rivas) sobre el primero de los problemas por la que se desestima la tacha de inconstitucionalidad de la reforma del Reglamento de las Cortes autonómicas; y se hace con rotundidad, sorprendentemente, por unanimidad.

Sin embargo, lamento tener que decir que –a mi entender– puede que su motivación no resulte plenamente suasoria, en particular, en lo que afecta al carácter sobrevenido de una medida reglamentaria que se aplica a los parlamentarios retroactivamente, en mitad de la Legislatura, sin modificarse al tiempo el régimen de incompatibilidades, lo que parece generar una desproporcionada alteración de las condiciones de acceso al cargo *ex post facto* y desprovista de suficiente justificación: una medida dudosamente necesaria y desde luego desproporcionada. Precisamente al no respetarse cautela alguna de transitoriedad, lo que es un ingrediente necesario de un verdadero juicio de proporcionalidad respecto de cualquier interferencia en un derecho; así como un límite a la interdicción de la arbitrariedad o, mejor aún, a la desigualdad o la injusticia en la actuación del legislador.

De hecho, hay pendientes de solución sobre el mismo asunto una veintena de recursos de amparo de diversos parlamentarios castellano-manchegos quienes han denunciado las concretas lesiones de sus derechos fundamentales protegidos en el art. 23.2 CE. Un derecho que es, sobre todo, una regla de igualdad –no necesariamente formal sino también real– y no sólo de regularidad (García Roca 1999). Veremos si un juicio de igualdad concreto en torno a situaciones de hecho individualizadas permite al Tribunal Constitucional realizar un control más intenso del sacrificio económico, y su conexión con las funciones parlamentarias, que el muy laxo que ha efectuado en el control de constitucionalidad abstracto del Reglamento.

En lo que afecta a la trascendencia constitucional del asunto, la STC 36/2014, de 27 febrero, no acaba de aclarar –de una vez por todas– el grado de conexión existente entre las retribuciones de los parlamentarios y el derecho fundamental del art. 23.2 CE que protege el estatuto de los parlamentarios y, por extensión, de todos los representantes políticos. En otras palabras, si las retribuciones de los parlamentarios afectan al núcleo esencial de la función representativa, cosa que ha sido objeto de estudios

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

doctrinales (Fernández Miranda, Jiménez Aparicio, García Roca 1999...), pero que la jurisprudencia no resuelve con pulcritud. La sentencia reseña de manera asertiva los pronunciamientos previos desde los años ochenta para rechazar que el derecho fundamental comprenda el derecho al cobro de las retribuciones, pero, contradictoriamente, revisa luego la queja, en particular su carácter sobrevenido, en vez de detenerse como hubiera sido consecuente con la afirmación de partida. Parece pues acabar por reconocerse que no el montante de las retribuciones ni su régimen jurídico pero sí la existencia de una asignación es contenido del derecho.

Tampoco solventa el intérprete supremo de la Constitución las dudas sobre la compatibilidad entre una segunda jurisprudencia constitucional que reconoció el derecho a las retribuciones de los Grupos parlamentarios y, en cambio, otra primera que resulta dubitativa, si no lisa y llanamente denegatoria, de las retribuciones individuales de los parlamentarios. Esta situación contradictoria carece de fundamento lógico alguno, pues los únicos titulares de los derechos fundamentales en juego en el art. 23.2 CE son los ciudadanos, los parlamentarios como individuos o asociados en grupos, *uti singuli* o *uti socii*, y no directamente los Grupos que en su caso creen dentro de las cámaras. El Tribunal ni siquiera se molesta en reseñar la jurisprudencia sobre las retribuciones de los Grupos parlamentarios –pese a que se invocaba por los actores– como si pareciera creer que carece de relevancia o incidencia en el asunto. No alcanzo a advertir las razones de esta omisión que me parece constituye un salto en el razonamiento.

Por último, dejando a un lado el debate sobre la constitucionalidad de la medida, es manifiesto que siguen estando abiertas, desde el principio, diversas dudas sobre la oportunidad de esta reforma. Sólo el tiempo permitirá aclarar si era justa para los diputados afectados tanto como si resultará funcional para tener unos representantes profesionalmente cualificados en un parlamento moderno, también en los autonómicos, y, en definitiva, si producirá una representación de calidad o una mala representación. Esta es la cuestión central. ¿Devaluará la medida el ejercicio de la *función de control* del ya todopoderoso ejecutivo autonómico al dejarla en manos de unos parlamentarios aficionados o poco profesionalizados y con escaso tiempo de dedicación? Cabe incluso interrogarse si esta reforma se inserta con simetría u homogeneidad respecto de los demás parlamentos autonómicos en el actual contexto en que se reclama por muchos una *reforma constitucional del Estado* autonómico en un sentido cuasi federal o en clave federal. Tres cuestiones de oportunidad política que una jurisdicción constitucional tiene ciertamente vedadas analizar, pero sobre las que el constitucionalista viene obligado a reflexionar.

La historia que se narra no es pues sencilla, pero la sentencia y la justicia sí. Deberé abordar su reseña con las lógicas limitaciones de espacio, propias de una primera lectura de una jurisprudencia. Temo pues ser todavía más simple que la sentencia que reseño.

II. EL CONTEXTO, LOS HECHOS Y LOS ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Sesenta Senadores del Grupo parlamentario socialista en el Senado promovieron un recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 11 y 12 y la Disposición Final primera del Reglamento de las Cortes de Castilla la Mancha en su versión aprobada el 20 y 21 de diciembre de 2012 por considerar que violaban el artículo 23.2 CE, así como otros preceptos constitucionales relacionados.

En dichos preceptos reglamentarios se prescribe, primero, que los Diputados sólo tendrán derecho a percibir un *sueldo* cuando desarrollen sus responsabilidades

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

parlamentarias en régimen de *dedicación exclusiva*. La Mesa, oída la Junta de Portavoces determinará, dentro de una consignación presupuestaria, la *relación de cargos* de la Cámara que podrán “desempeñarse en régimen de dedicación exclusiva y, por tanto, con derecho a sueldo”, así como las cuantías en atención a su grado de responsabilidad. La percepción de sueldo será incompatible con otras retribuciones profesionales. Segundo, *todos los diputados* recibirán una cantidad en concepto de *indemnización por los gastos* derivados de sus funciones representativas en la cuantía que establezca la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Tercero, los diputados que no tengan dedicación exclusiva, percibirán *dietas de asistencia* por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados en la cuantía que señale la Mesa, oída la Junta de Portavoces. De manera, –resumiré–, que sueldo y dedicación exclusiva para unos pocos, dietas de asistencia a la sesiones para el resto, e indemnizaciones por gastos de representación para todos. Esta regulación establecida en el artículo 11 del Reglamento se completa con la prevista en el artículo 12 que atribuye a la Mesa la adopción de los acuerdos sobre Seguridad Social de los diputados; y con la Disposición Final que fijaba la entrada en vigor de la reforma inmediatamente: el 1 de enero de 2013.

Los recurrentes defienden que la reforma del Reglamento es inconstitucional, porque las retribuciones de los parlamentarios debe considerarse que forman parte del núcleo esencial de la función representativa, protegido por el artículo 23.2 CE, como consecuencia de la generalización del sufragio universal y de la democratización de las Cámaras con el fin de garantizar el acceso de todos los ciudadanos en condiciones reales de igualdad. No se trata de una simple modificación de la cuantía sino de un verdadero cambio del régimen de la retribución, pasándose de un sistema de sueldo a otro de indemnizaciones y dietas. Un modelo que, en su día, propusieron los Acuerdos Autonómicos de 1981 y desarrollaron los iniciales Estatutos del artículo 143 CE, pero que fue desapareciendo de la mayoría de ellos, frente al modelo de los Estatutos del artículo 151 CE que dejaron el asunto desde el principio en manos de los Reglamentos parlamentarios. Además la asignación prevista para Diputados en Cortes Generales y Senadores en el artículo 74.1 CE debería extenderse a los parlamentarios autonómicos, pues las razones de decidir en uno y otro caso son las mismas. Recuerdan que la reforma de las retribuciones repercute en el régimen de incompatibilidades, con las que están indisolublemente unidas. Advierten que la reforma dificultará la dedicación a las labores parlamentarias de quienes necesiten tener un trabajo y deban cumplir un horario y, con más razón, dada las largas distancias en la extensa región; así como prevén que las futuras y previsibles colisiones de intereses faciliten situaciones de tráfico de influencias. Entienden también que no hay precedentes claros en la jurisprudencia, porque no pueden aplicarse las decisiones referidas a concejales no adscritos o diputados provinciales, al ser diferente el contexto, mientras sí debería trasladarse la referida a las retribuciones de los Grupos parlamentarios. Y explican que asimismo se viola el principio de irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos fundamentales (artículo 9.3 CE), porque la reforma del Reglamento aprobada se aplicó inmediatamente y de forma sobrevenida, estando ya iniciada la Legislatura, y modificando seriamente las previamente fijadas, unas condiciones retributivas muy distintas –dedicación exclusiva y sueldo– y con arreglo a las cuales se produjo el acceso.

El Letrado de las Cortes de Castilla la Mancha, por su parte, solicitó la desestimación del recurso en virtud de las siguientes razones. La Ley Orgánica 37/1997, de 3 de julio, modificó el artículo 11.4 del Estatuto de Autonomía para eliminar cualquier referencia a las retribuciones de los parlamentarios, lo que llevó a la reforma del Reglamento. La actual reforma no ha producido modificaciones del régimen de las incompatibilidades en la ley electoral ni en la Ley de Gobierno autonómicas. Las consideraciones que los demandantes hacen sobre incompatibilidad de intereses

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

y riesgos de corrupción, o la dificultad de compatibilizar el trabajo parlamentario con otros son meras consideraciones de oportunidad y no de constitucionalidad. No puede aplicarse lo dispuesto en el artículo 74.1 CE a una Comunidad Autónoma según la jurisprudencia. Tampoco se ha producido desde la reforma un incremento incontrolado de sesiones parlamentarias para devengar más dietas. Los derechos de los parlamentarios a la retribución no forman parte del contenido esencial del derecho implicado en el *ius in officium* y se subraya, para demostrar el aserto, la relevancia de la STC 141/2007. No se viola la igualdad, porque la reforma se aplica a todos los diputados por igual. Por último, no existe lesión alguna de derechos consolidados, en violación del artículo 9.3 CE, sino que la modificación se proyecta sobre el futuro, esto es, desde la entrada en vigor de la norma. Análogas razones se afirmaron por el Letrado de la Junta de Comunidades.

III. LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA SEGÚN EL INTÉRPRETE SUPREMO

El Tribunal Constitucional utiliza la siguiente secuencia de razonamientos que me limitaré a narrar de forma sucinta antes de afrontar su crítica. Hay distintas situaciones o regímenes jurídicos en los Estatutos de Autonomía y Reglamentos parlamentarios donde, no obstante, predomina el sistema de dietas que sólo se combina con retribuciones fijas en seis CCAA (Cataluña, Andalucía, Extremadura, Islas Baleares, Canarias y Valencia). El propio Estatuto de Castilla la Mancha, en su redacción originaria de 1982, reconocía únicamente el derecho a percibir dietas; y el Reglamento de la Cámara de 1985 se refería a dietas e indemnizaciones y otras ayudas y subvenciones; se reformó en 1989 para distinguir entre dietas, gastos de desplazamiento e indemnizaciones por menoscabos. Pero la reforma del Estatuto en 1997 suprimió el artículo que regulaba este extremo lo que llevó a una reforma del Reglamento ese mismo año donde se reconoció el derecho a recibir sueldo de los diputados que optaran por dedicarse de manera exclusiva, y hubo otra puntual en 2009. El sistema de sueldo duró hasta esta reforma de 2012 ahora analizada.

La invocación de la igualdad del artículo 14 debe entenderse subsumida en la igualdad del artículo 23.2 CE, pues no entraña una queja autónoma. El derecho del artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal y son las leyes las que deben “primera-mente” fijar y ordenar los derechos y atribuciones de los representantes, de manera que queden integrados en el estatuto propio de estos cargos.

“Aunque los recurrentes afirman que este Tribunal no ha tenido ocasión de pronunciarse respecto de las asignaciones de los parlamentarios autonómicos individualmente considerados, lo cierto es que existe una clara jurisprudencia al respecto” (F.J. 6). Se traen a colación la STC 28/1984, de 28 de febrero, sobre unos parlamentarios forales de Navarra, donde se precisó que el derecho fundamental “no comprende el derecho al percibo de las cantidades”. También en la STC 96/1988, de 26 de mayo, se sostuvo, respecto de un diputado del Parlamento de Cataluña, que el cobro de las retribuciones queda fuera del ámbito del derecho. Esta doctrina se ha hecho extensiva a diputados provinciales (STC 169/2009, de 9 de julio), sobre la pérdida de la dedicación exclusiva, y a otros miembros de corporaciones locales (STC 246/2012, de 20 de diciembre) sobre la pérdida de beneficios económicos como consecuencia de no adscribirse a un grupo político.

Por otro lado, lo previsto en el artículo 74.1 CE sobre el derecho de Diputados y Senadores a percibir una asignación se refiere exclusivamente a las Cortes Generales y no puede trasladarse a las asambleas de las CCAA.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Además, la vulneración del derecho reclama que las facultades discutidas pertenezcan al “núcleo de la función representativa”, según varios precedentes, como ocurre con la función legislativa y de control. El artículo 23.2 CE no permite tutelar el *régimen jurídico completo* de las facultades y derechos de los parlamentarios. Compete a los Reglamentos parlamentarios y a sus reformas fijar y ordenar los mismos dado que ni la Constitución ni el Estatuto configuran este régimen retributivo:

“sin que existan razones para considerar inconstitucional dicha reforma, pues *no ha quedado acreditado que el nuevo régimen retributivo origine perjuicios económicos* en el desarrollo del núcleo esencial de la función representativa” (F.J. 8, los subrayados son míos).

De todo ello se concluye que no puede afirmarse que “*una determinada modalidad retributiva*”, como es la percepción de un sueldo fijo, constituya *per se* un derecho que forme parte del núcleo esencial del derecho fundamental y, por consiguiente, un derecho que no pueda ser objeto de reforma reglamentaria, “con independencia de la bondad técnica o de las virtudes de una determinada modalidad retributiva”, pues se trata de una materia que cae dentro del margen de interpretación de la legalidad parlamentaria (F.J.8º).

Debe analizarse también la Disposición Final, que fija la entrada en vigor, pese a las excepciones a la demanda, pues así se deduce del texto del escrito. Respecto de la legitimidad de la modificación una vez iniciada la legislatura, que se denuncia como un cambio radical y sorpresivo por los actores, se afirma (F.J.9º) que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, “no pertenece al campo estricto” de la retroactividad sino al de la protección de tales derechos. La irretroactividad sólo es aplicable a los “*derechos consolidados*”, verdaderas relaciones consagradas, y no a las expectativas. Y, en el caso de la *retroactividad impropia*, hay que reconocer al legislador un margen de libertad. No existe razón alguna para concluir que la reforma supusiera una restricción de derechos individuales vedada por el artículo 9.3 CE, pues respecto de las retribuciones aún no devengadas se trataba de una *mera expectativa* de derecho y no de derechos consolidados. El legislador es libre para configurar la modalidad retributiva.

La reforma analizada del régimen de dedicación y retribución tampoco vulnera la igualdad en el acceso, pues se aplica a todos los diputados por igual, ya sean de unos u otros Grupos parlamentarios; y no afecta al régimen de incompatibilidades que siguen siendo las mismas.

En todo caso, los recurrentes no ponen de manifiesto que, como consecuencia de la reforma, no hayan podido desempeñar las funciones que les corresponde ni tampoco que así se haya impedido a algún parlamentario, quien de lo contrario “siempre podría acudir al recurso de amparo”.

IV. UNA CRÍTICA DE LA SENTENCIA

En definitiva, el TC usa tres argumentos que llamaremos: *configuración legal del derecho*, *falta de afectación del núcleo de la función representativa*, e *inexistencia de derechos consolidados*. Existe una diversidad estatutaria y reglamentaria en el régimen de retribuciones de los diputados autonómicos y la Constitución nada impone; son las leyes las que deben fijar primeramente el estatuto de los parlamentarios. El cobro de unas retribuciones no forma parte del núcleo de la función representativa y del contenido esencial del derecho al ejercicio de los cargos públicos representativos; por tanto, los Reglamentos parlamentarios pueden libremente modificar el régimen

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

jurídico. El sueldo fijo era una mera expectativa y no un derecho consolidado; esta retroactividad inexistente o impropia permite una amplia libertad de configuración normativa del legislador. Hasta aquí el Tribunal.

Los dos primeros argumentos son discutibles, pero pueden considerarse coherentes con la jurisprudencia previa, pese a que creo viene necesitada desde hace tiempo de una revisión y ahondamiento de sus fundamentos según he expuesto en mis escritos, pero el tercero se antoja de un formalismo inadecuado en materia de derechos fundamentales, que reclaman la garantía de derechos reales y efectivos y no de garantías ilusorias, en palabras del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en particular, respecto de los derechos políticos de naturaleza democrática.

Configuración legal del derecho no es lectura literal del Reglamento. Esta habitual lectura literal de las normas reglamentarias por el TC degrada la virtualidad del derecho fundamental del artículo 23.2 CE hasta hacer absoluta la configuración legal y privar al derecho de *contenido esencial*, pues otra cosa no puede querer decir la idea jurisprudencial del núcleo de la función representativa. Ciertamente son las leyes las que deben “primeramente” identificar el contenido del derecho al ejercicio de un cargo público representativo, pero esta hermenéutica no es suficiente ni desplaza a otras. La indagación de cualquier derecho verdaderamente fundamental reclama un esfuerzo de comprensión, razonamiento y exégesis, de una interpretación constitucional –como en cambio suele hacer el Tribunal Constitucional Federal Alemán–, y no puede dejarse en las manos exclusivas del desarrollo legal o reglamentario y sus modificaciones por más que quepa una deferencia al legislador democrático, un margen que no puede estimarse absoluto. Razonando por reducción al absurdo: ¿qué diría el Tribunal si un Reglamento parlamentario excluyera cualquier tipo de asignación a los parlamentarios? ¿Se contentaría con leer el Reglamento? La manifiesta insuficiencia de una interpretación literal de los Reglamentos parlamentarios, empobrece la interpretación constitucional y desvirtúa la naturaleza fundamental del derecho, aunque sea de configuración legal; contenido esencial y configuración legal deben estar en tensión. Esta acusada característica del derecho no abandona su delimitación a las exclusivas manos del legislador. La exégesis usada por el Tribunal es sencilla y segura, pero insuficiente para los derechos fundamentales y con mayor razón para un derecho que tiene por objeto la representación política. La configuración legal no es un cheque en blanco para la interpretación literal.

Falta una interpretación realista y sociológica del mandato representativo. Echo en falta una argumentación, por breve que fuera, sobre el sentido de las retribuciones fijas o profesionales desde una sensibilidad acorde con el principio democrático, y la subsiguiente igualdad real de todos los ciudadanos en el acceso al cargo con independencia de su renta personal; así como unos razonamientos sobre la libertad de mandato en unas condiciones que permita ejercer la representación política, con independencia de la renta personal y sin interferencias, abusivas y desproporcionadas. Lord Nolan dijo en su célebre informe de referencia sobre los estándares en la vida pública que ser parlamentario puede ser un honor pero no ayuda a pagar el colegio de los hijos. El TC no resuelve las conexiones lógicas de sentido entre retribuciones, libertad de ejercicio del mandato representativo e igualdad real en el acceso. Es por eso frecuente la existencia de normas que garantizan las asignaciones para los representantes. Así el artículo 71.4 CE que, aunque ciertamente no puede trasladarse mecánicamente a los parlamentos autonómicos, responde a una misma razón de decidir, la norma me parece que tiene la misma finalidad. O el menos conocido artículo 7 de la Carta Europea de Autonomía Local, que, al regular las condiciones del ejercicio de las responsabilidades a nivel local, conecta la suficiente compensación y remuneración financiera del trabajo desempeñado por los representantes locales y la cobertura social correspondiente con el aseguramiento del libre ejercicio de su mandato. Este es el asunto. La inexistencia

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

de garantías normativas expresas no evita la necesidad de un razonamiento judicial al respecto. Las concretas cantidades percibidas, su cómputo o montante o régimen jurídico, no constituyen el problema, pero sí el derecho a una retribución bastante que permita ejercer el mandato con dignidad, suficiencia y profesionalidad. Esa es la lógica del artículo 71.4 CE respecto de las Cortes Generales y no veo por qué razón no deba serlo en relación al parlamento que nos ocupa y desde luego no se expresan ni en la contestación a la demanda ni en la sentencia ni en la Reforma. Más adelante aportaré unas cifras, descendiendo a la realidad social, como es preciso en cualquier jurisprudencia sobre derechos fundamentales que venga presidida por una lógica material y antiformalista, la única constitucionalmente adecuada.

Falta una interpretación histórica y absoluta sobre la evolución de la gratuidad del mandato. Era –estimo– indefectible una exégesis ligada al advenimiento del sufragio universal y la democratización de los parlamentos, superando la historia el período elitista y liberal. El sufragio censitario permitía la gratuidad del mandato o meras indemnizaciones por gastos, porque el sufragio, activo y pasivo, estaba ligado a ciertos niveles elevados de renta y patrimonio. De hecho al señor de la circunscripción no solía discutírsele la elección en el XIX. La irrupción del sufragio universal y la democracia, y el incremento de los periodos de sesiones con la dedicación exclusiva a la cámara comportó necesarias modificaciones en la remuneración de los parlamentarios, por eso los demócratas franceses proclamaban el eslogan “*Pas d’indemnité, c’est le silence aux pauvres*”. La doctrina científica ha hecho ya este trabajo (Fernández Miranda, Jiménez Aparicio) de manera que hubiera sencillo recoger en la sentencia algunos de sus resultados, por otra parte, doctrinalmente indiscutidos y situados por encima de las sensibilidades políticas.

Common background autonómico. La búsqueda de un denominador común en el derecho comparado autonómico para hallar una respuesta, al modo que le gusta hacer al Tribunal Europeo de Derechos Humanos para apoyarse en los estados miembros, no permite en este caso sustituir los análisis que he reclamado. La diversidad de regímenes jurídicos ilustra que los dos tipos de soluciones posibles encuentran precedentes comparados tanto dietas e indemnizaciones como sueldo fijo, y muestran que el asunto reclama una solución más profunda en sede de tutela de derechos y no de decisión política. El estándar sobre el contenido del derecho que convenga reservar no puede derivar de un número de Comunidades algo mayor que el de otras, pues ni siquiera las diferencias son significativas.

¿Se tutela la existencia de retribución pero no el régimen retributivo? La motivación no es en este punto meridiana y caben varias lecturas, pero me parece que quiere decirse que el contenido del derecho fundamental, el núcleo de la función representativa, no permite tutelar el régimen jurídico retributivo de manera completa o una determinada modalidad retributiva, no comprende pues el derecho al percibo de las cantidades, pero sí la misma existencia de algún tipo de asignación o retribución, impidiendo manifiestos y serios perjuicios económicos. De haberse dicho esto, y debería aclararse, alejando las dudas, la doctrina me parece que sería correcta. Pero su aplicación al caso parece insuficiente porque las remuneraciones se redujeron de hecho a la mitad.

Jurisprudencia previa y distinguishing. El uso que se hace de los precedentes en la jurisprudencia me parece simplificador por las siguientes razones. Primero, porque se aplica jurisprudencia sobre parlamentarios a título individual nada menos que de los años ochenta (SSTC 28/1984 y 96/1988), con todas las dudas que el TC mantuvo en esas fechas sobre el alcance de su enjuiciamiento en la vía del artículo 42 LOTC, y que no ha sido consolidada en pronunciamientos de décadas posteriores.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Segundo, porque la jurisprudencia posterior a los ochenta que se invoca se ocupa de supuestos de hechos, de situaciones jurídicas activas, que no son las mismas que en este caso: son miembros de corporaciones locales y diputados provinciales (SSTC 169/2009 y 246/2012), pero no diputados autonómicos o parlamentarios en Cortes. Sabido es que entes locales y las CCAA no son órganos políticos de la misma naturaleza según ha sostenido la propia jurisprudencia constitucional. Además, los diputados provinciales ya perciben unas retribuciones como concejales, y su representación indirecta en un órgano, la diputación provincial, que dista de ser indefectible en sus funciones, no es de la misma calidad que la que se ejerce en un parlamento autonómico. Por otro lado, realmente la STC 169/2009 se ocupa del paso de unos diputados provinciales al Grupo mixto al haber sido expulsados de un partido político. Y la STC 246/2012 enjuicia nada menos que una cuestión de inconstitucionalidad sobre un precepto de la ley de autonomía local madrileña en la medida en que permite excluir a una concejala no adscrita de la participación en comisiones informativas, un caso de transfuguismo, donde el TC en esencia afirma que no podrán reconocerse a los concejales no adscritos más derechos (económicos y políticos) que los que corresponden a los concejales integrados en los grupos políticos. Cabía, por tanto, perfectamente una distinción (*distinguishing*), entendiendo que no era una misma la razón de decidir ni los hechos y no me parece fuera posible aplicar mecánicamente los precedentes, porque los hechos no eran iguales. En todo caso, mostrar que los casos eran iguales hubiera requerido de un mayor esfuerzo de argumentación que no se satisfizo. Finalmente y sobre todo, en ambas sentencias no existe un razonamiento bastante en materia de retribuciones parlamentarias en vez de simples afirmaciones apodícticas y colaterales formuladas en otros contextos.

Tercero, me parece que tampoco se reseña adecuadamente la jurisprudencia de los ochenta y se le da una importancia que no posee. Así la STC 28/1984 tiene como objeto el cese indebido de unos parlamentarios forales y no las retribuciones, y sólo en el último fundamento y a los efectos de los pronunciamientos del fallo se dice de forma apodíctica: “dado que el derecho fundamental se circunscribe al derecho al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables” y nada más se añade. Por consiguiente, tampoco existe allí una motivación que justifique tan drástico aserto. Sí tiene importancia la STC 96/1988, el caso Juan Besa, diputado del Parlamento de Cataluña. Pero tampoco se encuentra en ella un razonamiento detallado sobre la relación entre retribuciones parlamentarias y contenido esencial del derecho, ya que vuelve simplemente a citarse la tajante afirmación entrecomillada de la STC 28/1984; y, en verdad, se discute sobre la compatibilidad de las percepciones de haberes como funcionario y diputado. No sé si estas dos sentencias valen como precedentes, pero están igualmente desprovistas de una motivación suficiente.

No encuentro, pues en la reseña que el propio TC hace de su jurisprudencia en esta sentencia, pronunciamientos previos relevantes –verdaderos precedentes provistos de una argumentación– en relación a las retribuciones individuales de los parlamentarios autonómicos y, menos aún, dictados después de los años ochenta, es decir, antes de matizar o modificar su vieja jurisprudencia al analizar situaciones sobre los Grupos parlamentarios.

¿Las retribuciones de Grupos parlamentarios son más importantes que las de los parlamentarios? Me parece contradictoria la jurisprudencia sobre las remuneraciones a los parlamentarios, a título individual, bastante restrictiva, respecto de las retribuciones a los Grupos parlamentarios (García Roca 1999), mucho más generosa y que ni siquiera se reseña en la sentencia y se orilla del enjuiciamiento, pese a que fue invocada por los actores. Sin embargo, ya se ha argumentado que en uno y otro caso los titulares del derecho fundamental son los mismos, los ciudadanos y luego cargos representativos y no los Grupos parlamentarios que crean asociándose.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

La primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en los años 80 del siglo pasado, parece sostener que el artículo 23.2 de la CE no comprende “el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables” en la STC 28/1984, de 28 de febrero, un supuesto referido al cese de parlamentarios navarros. O que “las retribuciones...quedan fuera del ámbito del artículo 23.2”, de acuerdo a la STC 96/1988, de 26 de mayo, en relación a un diputado del Parlamento Catalán. La doctrina ha remarcado la desconexión existente en esas resoluciones entre la concepción de las retribuciones de los parlamentarios autonómicos y las de Diputados y Senadores en las Cortes Generales donde el artículo 71.4 CE es una garantía cierta. El Tribunal podría desde luego haber considerado esa norma como un principio informador de la función representativa y hacerlo aplicable al conjunto de los parlamentos autonómicos. Pero no lo hizo quizás por las dudas sobre la naturaleza de esos parlamentos e incluso de las propias Comunidades Autónomas, como entes territoriales dotados de autogobierno político o como meras subdivisiones administrativas, una especie de diputaciones provinciales.

No obstante, esa doctrina fue superada por el propio Tribunal Constitucional la década siguiente en lo relativo a las subvenciones a los Grupos parlamentarios en los parlamentos autonómicos. Se reconoció que las subvenciones a los Grupos forman parte del artículo 23.2 CE en la STC 214/1990, de 20 de diciembre, referida al Grupo mixto de la Asamblea de Madrid, alegando que su finalidad era “facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de sus funciones institucionales de la Cámara...para lo cual se dota a los Grupos... de los recursos económicos necesarios”. De forma aún más clara en la STC 15/1992, de 10 de febrero, que revisa una Resolución del Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria que suspende la retribución parlamentaria del Grupo mixto, que otorga el amparo y razona otra vez que la finalidad de las subvenciones es facilitar la participación de sus miembros en el ejercicio de las funciones de la Cámara, y en la parte dispositiva declara “el derecho de los recurrentes a la subvención dejada de percibir por el Grupo Mixto que ellos integraban, del modo y en la cuantía que reglamentariamente corresponden”. Una doctrina reiterada en la STC 141/2007, de 18 de junio, en la que se vuelve a insistir en las subvenciones a los Grupos parlamentarios como instrumento para el ejercicio de las funciones representativas.

Por consiguiente, puede colegirse que las subvenciones a los Grupos parlamentarios han sido consideradas contenido del artículo 23.2 CE, que corresponde a los Reglamentos parlamentarios su fijación, que su cuantificación puede ser determinada reglamentariamente siempre que respete una sustancial igualdad entre los Grupos políticos y que el montante les permita seguir realizando las funciones representativas a cuyo servicio se encuentran. No advierto razón teórica alguna para que esta misma jurisprudencia no se aplique con mayor razón a los parlamentarios a título individual cuando ya se les aplica asociados en grupos. Pero el TC no se plantea esta contradicción que los actores invocaron.

¿Inexistencia de derechos consolidados? Un sueldo, que sin embargo se espera percibir cada mes, no es un “derecho consolidado” sino una simple “expectativa de derecho” –dice el TC– y, en consecuencia, parece tácitamente admitirse que puede demediarse y reducirse a la mitad automáticamente sin cautela alguna durante esa transición. La irretroactividad –se dice– sólo es aplicable a los “derechos consolidados”, verdaderas relaciones consagradas, y no a las expectativas; una retroactividad inexistente o impropia que permite una amplia libertad de configuración normativa del legislador.

No obstante, cualquier buen juicio de proporcionalidad de una interferencia en un derecho no puede contentarse con la previsión legal, ni con la existencia de un fin legítimo sino que obliga a plantearse si la medida era necesaria en una sociedad democrática. Pero el TC no realiza un juicio de necesidad de la medida, interrogándose

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

si existía otra medida equivalente y que infligiera un sacrificio menos dañino a los afectados y a la representación política. Tampoco se hace un juicio de proporcionalidad en sentido estricto resolviendo si el sacrificio era proporcionado al fin pretendido. Recuérdese que la reducción de las remuneraciones a la mitad se aprobó y aplicó de un mes para otro, y que las retribuciones de partida no eran abusivas, de manera que es difícil no concluir que la situación jurídica activa de los parlamentarios afectado fue comprimida en exceso. Fuera una expectativa de derecho o un derecho consolidado, un debate hasta cierto punto semántico, el cambio reglamentario fue excesivo y desproporcionado, y en este punto me parece que la Reforma del reglamento violaba el derecho fundamental.

Conclusiones. Concluiré reconociendo que puede considerarse que la Reforma no era inconstitucional, en términos generales, usando como parámetro la jurisprudencia constitucional previa, porque no se excluye todo tipo de retribución a los parlamentarios ni tampoco se demuestra en la demanda la desproporción o sacrificio excesivo de la medida como el TC advierte varias veces (parece pues evidente que la demanda debía estar mal construida, con insuficiente pericia técnica, y quizás esto explique algunas cosas). Probablemente es esto lo que debió decirse. Otra cuestión distinta es la coherencia de esa jurisprudencia sobre cuya insuficiente construcción ya he argumentado y matizado. Pero, la Disposición Final que aplicó la medida automáticamente a los parlamentarios en mitad de una legislatura, cambiando bruscamente las condiciones fijadas en el acceso para el período del mandato, sin darles oportunidad alguna para adaptarse a la nueva situación, parece desproporcionada y por ello arbitraria. No es sencillo sostener que no tuviera un serio impacto en las condiciones reales de ejercicio de la representación política por unos representantes que no programaron su acceso al cargo en esas condiciones y a quienes no se les deja tiempo para organizarse conforme al nuevo modelo. Estimo que esa disposición es inconstitucional y la sentencia creo que debió ser de inconstitucionalidad parcial.

V. UN PROBLEMA COMPLEJO: LA OPORTUNIDAD DE LA MEDIDA

Claro está que sostener la inconstitucionalidad parcial de la Reforma no cierra todos los interrogantes sobre la oportunidad de la medida. Una cuestión que un tribunal carece de jurisdicción para juzgar pero de la que un constitucionalista debe advertir. Si un ciudadano se tira voluntariamente por un balcón, podrá no considerarse la acción como inconstitucional –en circunstancias normales–, pero la mayoría de sus conciudadanos pensará que no es razonable y que la medida no era necesaria ni proporcionada a sus motivos. He mostrado mis reparos sobre la constitucional de la Reforma en algunos extremos, pero sobre todo no me parece sensata, pues desde luego no refuerza el ejercicio de las funciones parlamentarias ni transmite un buen mensaje a la opinión pública. Precisamente, en unos momentos en que buena parte de la misma piensa que tenemos una mala representación, no contribuirá a mejorarla.

Conviene traer algunos datos para descender a la realidad social y calibrar el impacto de la medida. Al parecer (sigo el *Informe sobre las CCAA 2012*, Joaquín Tornos, p. 15), de los 49 diputados regionales, únicamente tendrán dedicación exclusiva los 5 miembros de la Mesa y los 2 portavoces de los Grupos parlamentarios, esto es 7 sobre 49. Un muy pequeño colectivo de manera que la desproporción puede evidenciarse matemáticamente. El resto de los 42 parlamentarios cobrarán una indemnización mensual de 950 euros. Más una dieta de 150 euros por asistencia a Comisión o Pleno con el máximo de una dieta por día. Se calcula que pasarán a cobrar aproximadamente la mitad de los anteriores 3.658 euros brutos, dependiendo del número de sesiones que se convoquen cada mes. Una reducción sobrevenida de la asignación de un 50% no puede considerarse razonable ni proporcionada. Por otro lado, el ahorro

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

producido supondrá alrededor de un millón de euros, una cantidad cuyo impacto presupuestario parece limitado.

Me pregunto por contrapartida cuánto dinero puede ahorrar un parlamento autonómico que fiscalice debidamente la acción del gobierno en numerosas inversiones, ayudas y subvenciones propias de su gestión: aeropuertos, trenes y carreteras sin viajeros; titulaciones y campus en cada provincia sin apenas alumnos; subvenciones sin industrias; cajas de ahorro gestionadas por responsables no expertos y con arreglo a criterios políticos o sindicales; y un largo etcétera de despropósitos de los que albergamos experiencias comparadas en diversas CCAA. Parece que tendremos una *función de control a tiempo y dedicación parciales*, como pasan a ser sus sujetos activos, los parlamentarios que deberían ejercerla, y no se antoja lo más lógico en tiempo de manifiesta falta de eficiencia en el gasto público. No sé si es el parlamento el mejor lugar donde restringir gastos en un sistema parlamentario.

Las dudas presentes en los Acuerdos Autonómicos de 1981 y en el Informe Enterría que recomendaron el sistema de dietas e indemnizaciones se justificaban en el fuerte recelo hacia los nuevos parlamentos territoriales que debían edificarse; estos temores podían ser lógicos en los primeros momentos de un desarrollo constitucional sin tradiciones constitucionales en la descentralización y tras siglos de centralismo. Pero devienen fuera de contexto en el nuevo siglo tras media docena de lustros de parlamentarismo territorial. No podemos volver al pasado, el Informe Enterría no comprendió la relevancia de los parlamentos territoriales para el autogobierno y ese fue uno de sus principales déficits según nos muestra la buena teoría federal, y ya no hay otra.

Otra cosa es que probablemente nos faltan serios estudios e informes sobre la dimensión idónea de las asambleas territoriales, esto es, el número de diputados necesarios para ejercer sus importantes funciones con propiedad, y puede que en alguna de las más numerosas acaso puedan ser precisas reducciones. Sinceramente no lo sé. Pero es evidente que convendría precisar con datos la carga real de trabajo de las asambleas y cerciorarnos de su adecuación al tamaño del colegio. Mas todo ello sin prisas ni precipitaciones ni convirtiendo los necesarios ajustes, so pretexto de la consolidación presupuestaria, en una guillotina revolucionaria.

BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ MIRANDA, Alfonso: "Artículo 71" en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por Oscar Alzaga, Tomo VI, EDERSA, 1998.
- GARCÍA ROCA, Javier: *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 CE*, Aranzadi, 1999, epígrafe "El derecho a las remuneraciones de los parlamentarios y a las subvenciones de los Grupos y su correspondencia con el deber de asistencia", pp. 295 ss.
- GARCÍA ROCA, Javier y MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel: *Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2013.
- JIMÉNEZ APARICIO, Emilio: *Régimen jurídico de las retribuciones de Diputados y Senadores*, CEC, 1194.
- MATÍA PORTILLA, Edmundo: "Naturaleza, composición, estructura orgánica y funcionamiento de las Cortes de Castilla y León" en VVAA: *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid 2008. pp. 257-311.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2014

ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

- PUNSET, Ramón: *Las Cortes Generales*, epígrafe “la indemnización parlamentaria”, CEC, 1983.
- RECODER DE CASSO, Emilio: “Artículo 71” en *Comentarios a la Constitución*, Fernando Garrido Falla (director), Civitas, 1980.
- SORIANO HERNÁNDEZ, Enrique. *El estatuto de los parlamentarios en las Comunidades Autónomas*. Temas del Senado, Cortes Generales, Madrid, 2001.
- TORNOS, Joaquín: “Valoración general” en *Informe las CCAA 2012*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2013, pp. 13 y ss. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

INFORME

**EL NUEVO MODELO DE REPARTO DE ESCAÑOS
EN EL SISTEMA ELECTORAL ALEMÁN****por Manuel Vázquez Lapuente y Paz Jiménez Seral**Profesores del departamento de Matemáticas de la Universidad
de Zaragoza y Patronos de la Fundación Bernardo Aladrén,

<vazquez@unizar.es>, <paz@unizar.es>

RESUMEN

El sistema electoral alemán ha sido, y es, objeto de estudio en España por ser un modelo de referencia mundial en el que algunos partidos políticos han puesto su atención manifestando el deseo de adaptarlo a nuestro país por cuanto resuelven los problemas de la proporcionalidad, de la participación y de la gobernabilidad. Por otra parte, recientemente se han celebrado elecciones al Parlamento alemán utilizando un nuevo modelo de reparto de escaños, aprobado hace unos meses por el *Bundestag*. A nuestro entender este nuevo procedimiento de reparto, que es realmente complejo, introduce cambios notables en la fase de asignación de escaños a candidaturas, que merecen una reflexión y una detallada descripción del mismo. En el presente informe se pretende presentar de forma clara y lo más breve posible todos los detalles de este sistema, utilizando como ejemplo su aplicación a las pasadas elecciones al Parlamento alemán.

ABSTRACT

The German electoral system has been, and is being studied in Spain, for being a global model to which some political parties have turned their attention expressing the desire to adapt it to our country because it solves problems of proportionality, participation and governance. Moreover, elections to the German Parliament have recently been held using a new model for allocating seats, approved earlier this year by the Bundestag. To our knowledge this new distribution method, which is really complex, introduces significant changes in the allocation phase of seats to candidates that deserve consideration and a detailed description. This report is intended to present clearly and as briefly as possible all the details of this system, using the example of its application to the last elections to the Bundestag.

I. INTRODUCCIÓN

Es bien sabido que el sistema electoral alemán se caracteriza por resolver los tres típicos problemas de la representación política (participación, proporcionalidad y gobernabilidad) de la forma siguiente:

a) El problema de la participación ciudadana queda resuelto porque al votante se le permite elegir a un candidato concreto de entre los que se presentan en su distrito electoral, a la vez que también elige una lista cerrada de candidatos pertenecientes a un partido. Este doble voto ha resultado satisfactorio porque establece una cierta relación entre el diputado elegido de forma directa y sus electores (primer voto o voto personal), y asimismo el elector participa en la composición del Parlamento (*Bundestag*) en lo que se refiere a los partidos políticos mediante su segundo voto o voto a listas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

b) Un sistema electoral es más proporcional cuanto más próximos sean los “costes” en votos de cada uno de los elegidos. Pues bien, en el caso alemán el sistema electoral es muy proporcional, por tres motivos:

- para cada partido el número de candidatos elegidos directamente (primer voto) se resta del de los elegidos a través de las listas (segundos votos).
- los segundos votos, los otorgados a listas de partidos, se comparan en todo el territorio de la República Federal de Alemania (RFA), pero respetando la representación territorial (*Land*).
- se utiliza el método Sainte-Laguë para asignar restos en los repartos proporcionales.

c) No se toman en consideración los partidos que obtengan menos del 5% de los votos válidos a listas de partidos a nivel nacional. De esta forma se dificulta la proliferación de partidos en el Parlamento.

Hasta las elecciones celebradas en 2009 la forma de convertir votos en diputados consistía en distribuir 598 escaños entre los partidos proporcionalmente a los segundos votos obtenidos a nivel federal. A continuación los escaños que recibía un partido se repartían entre las listas que ese partido había presentado en cada *Land*, proporcionalmente a los votos obtenidos por las listas. En el *Land* se adjudicaban esos escaños en primer lugar a los candidatos que hubiesen ganado en sus respectivos distritos y en segundo lugar a los que figurasen en la lista según su orden de aparición. En (Vidal, 2012) y (Mestre-Aizpurua, 2012) se describe con suficiente detalle ese sistema electoral.

Este procedimiento podía generar situaciones anómalas, que consistían en que en algún *Land* el número de escaños obtenidos por un partido por procedimiento directo (primer voto) era mayor que el obtenido por segundos votos, lo cual originaba un aumento de escaños para respetar las elecciones directas (escaños excedentes o suplementarios). Las anomalías se consideraron aceptables mientras su número fue pequeño, pero en las elecciones de 2005 se generaron 16 escaños excedentes y 24 en las de 2009, números que fueron decisivos para la conformación del gobierno, y por consiguiente la oposición se mostraba muy crítica con ese procedimiento, a la vez que esas anomalías se prestaban a estrategias e incoherencias por parte del electorado (Vidal, 2012: 68).

Sin embargo fue otro suceso el que provocó la actuación del Tribunal Constitucional para que se modificara el sistema de adjudicación de escaños. El fallecimiento de un candidato al Parlamento alemán en 2005, unos días antes de la celebración de las elecciones, inició un periodo de incertidumbre en la ley electoral alemana en lo que se refiere al sistema de adjudicación de escaños a partidos y a candidaturas. Ese periodo finalizó 8 años más tarde cuando el *Bundestag* aprobó un nuevo sistema de reparto de escaños.

El fallecimiento de ese candidato, ocurrido en el distrito de Dresden, provocó que se aplazaran las elecciones en ese distrito hasta unos días después de las elecciones generales para permitir la confección de nuevas papeletas de voto. Los electores de ese distrito tuvieron información adicional y relevante respecto del resto de votantes, como es la de conocer cómo podrían influir los resultados del distrito en los cálculos para la asignación de escaños. Los medios de comunicación se encargaron de difundir esa influencia. En particular se observó que si se votaba poco a la lista del partido CDU, ello no influiría en el número de escaños a recibir por ese partido en el reparto a nivel nacional, pero sí en el que se realizaba a continuación entre las listas del partido, porque esa posible disminución de votos podía provocar que un escaño del *Land* de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Sachsen, cuya capital es Dresden, pasara a otro *Land*, pero Sachsen no disminuiría en escaños de CDU a causa de la existencia de suficientes escaños excedentes, y en definitiva CDU tendría un escaño adicional. Esta anomalía, que recibió la denominación de “peso negativo del voto”, fue muy aireada por los medios de comunicación y por los partidos perjudicados, por lo que se presentó el correspondiente recurso ante el Constitucional.

El Tribunal Constitucional Federal finalmente aceptó el recurso y ordenó al *Bundestag* que modificara la ley electoral para que se eliminara la anomalía denominada peso negativo del voto. En (Birkmayer, 2012) aparecen diversas propuestas de solución a este problema. Finalmente, el *Bundestag*, después de dos intentos fallidos, aprobó en mayo de 2013 un nuevo modelo para la distribución de escaños, modelo que se aplicó unos meses más tarde en las elecciones que tuvieron lugar en septiembre.

En lo que sigue se describen los elementos de ese nuevo modelo junto con aquellos otros necesarios para la completa comprensión del mismo, tomando como ejemplo para su aplicación los resultados que se obtuvieron en las citadas las elecciones de septiembre de 2013.¹ Los datos utilizados provienen de www.bundeswahlleiter.de.

II. MÉTODO DE SAINTE-LAGUË

Un sistema electoral proporcional necesita de una regla o método para resolver el problema de transformar a números enteros las cantidades resultantes de un reparto proporcional de escaños en función de los votos obtenidos por las candidaturas. Alemania, a lo largo de su reciente historia democrática, ha utilizado los métodos D'Hont (hasta 1987), Häre (hasta 2008) y el de Sainte-Laguë (SL) en las dos últimas elecciones, las celebradas en 2009 y 2013 (Vidal, 2012: 58).

La ley alemana para las elecciones al *Bundestag* describe el método SL básicamente de la siguiente forma (ver en el anexo I el párrafo 2, incisos 2 a 6): El número de escaños atribuidos a cada lista se determina dividiendo el total de votos emitidos a la lista por un divisor adecuado de manera que la suma de los cocientes obtenidos, una vez redondeados de la forma estándar, coincide con el número de escaños a repartir.

Además en dicho párrafo se incluye un procedimiento por aproximaciones sucesivas para encontrar un divisor adecuado, a saber:

1. Se divide el número total de votos por el número de escaños. Se obtiene así un primer divisor.
2. Se dividen los números de votos de cada partido por ese primer divisor. Los números resultantes se redondean al número entero más cercano de la forma estándar; los números con parte decimal igual a 0,5 se redondearán hacia arriba o hacia abajo según convenga. Si la suma de todos ellos coincide con el número de escaños a repartir, esos números son los escaños de cada partido.
3. Si en el paso 2 no se da la coincidencia citada, se vuelve a repetir ese paso pero con un divisor mayor o menor, según corresponda, hasta que la suma de los cocientes redondeados coincida con el de escaños a repartir.

1. Se ha incluido en el anexo I la nueva redacción de la parte de la ley electoral que es sustancial en el reparto de escaños.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

<i>partidos</i>	<i>votos</i>	<i>cociente 1</i>	<i>redondeo</i>	<i>cociente 2</i>	<i>redondeo</i>
CDU	96.459	1,68	2	1,48	1
SPD	117.204	2,04	2	1,80	2
LINKE	33.284	0,58	1	0,51	1
GRÜNE	40.014	0,70	1	0,62	1
<i>total</i>	286.961		6		5
<i>divisores</i>		57.392		65.000	

Cuadro 1. Reparto de 5 escaños en Bremen (2013)

A modo de ejemplo, en el cuadro 1 aparece el reparto de 5 escaños siguiendo el procedimiento anterior. La búsqueda del divisor adecuado se realiza mediante “ensayo y error”, o sea, si el divisor utilizado produce más escaños que los iniciales, entonces el divisor se incrementa. En caso contrario, se disminuye. Estos incrementos y disminuciones se realizan mediante ensayos. No obstante es posible encontrar de manera sencilla el intervalo dentro del cual todos los números sirven como divisores adecuados (ver anexo II).

El procedimiento anterior, *procedimiento del divisor adecuado*, fue propuesto en 1980 por el físico alemán Hans Schepers, pero casi 70 años antes, en 1912, el francés y matemático Sainte-Laguë había realizado una propuesta de reparto proporcional, en apariencia distinta a la de Schepers, pero que obtenía sus mismos resultados. El procedimiento de Sainte-Laguë, análogo al tan conocido método D’Hont, consiste en dividir el número de votos de cada partido por la sucesión de números impares 1, 3, 5, ... A continuación los escaños se asignan a los partidos que han obtenido mejores cocientes. Este procedimiento da lugar a un segundo método para aplicar el sistema SL, denominado *procedimiento de los números impares*. Hay que advertir que tanto Sainte-Laguë como Schepers realmente redescubrieron ese método de distribución proporcional puesto que con anterioridad, en 1832, el político americano Daniel Webster lo había propuesto al Congreso de EEUU para la distribución de escaños entre los estados proporcionalmente a su población (Balinski-Young, 1982: 32).

En el anexo II hemos incluido una demostración matemática de la igualdad de los dos procedimientos, el del divisor adecuado y el de los números impares. Esta igualdad ha sido enunciada por varios autores, incluso de una forma más general (Balinski-Young, 1982: 100).

En los apartados que siguen se aplica en varias ocasiones el sistema de Sainte-Laguë. En todas ellas se ha utilizado el procedimiento del divisor adecuado mediante la ayuda de una hoja de cálculo Excel.

III. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

El término “circunscripción electoral” es un concepto no muy bien definido. Si por circunscripción electoral entendemos un conjunto de personas, generalmente relacionados con un ámbito territorial, que eligen de entre los candidatos previamente establecidos a un número de representantes prefijado y además de manera independiente a cualquier otra circunscripción, como así ocurre en España, podemos afirmar que las circunscripciones del sistema electoral alemán no cumplen esa definición. Este detalle es una característica peculiar de ese sistema electoral. Por ello la descripción que a continuación se presenta solo puede terminar de entenderse una vez que se conozca completamente el sistema electoral alemán.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

Cada elector pertenece o participa en tres tipos de circunscripciones electorales, completamente diferentes pero que interactúan entre sí:

a) Cada uno de los 16 *Länder* constituye una circunscripción electoral. Los 598 escaños iniciales del *Bundestag* se asignan a estas circunscripciones de manera proporcional a la población de cada *Land*, siguiendo el método SL. En el cuadro 2, tercera columna, aparece la distribución de escaños para las pasadas elecciones de septiembre de 2013. Los partidos compiten en cada una de estas circunscripciones mediante la presentación de listas de candidatos (*Landeslisten*) por los escaños asignados a la circunscripción.

b) La RFA se subdivide en 299 distritos electorales, cada uno de ellos contenido íntegramente en un *Land*. Los 299 distritos se reparten entre los *Länder* proporcionalmente a su población siguiendo el método SL. Además la división de un *Land* en distritos electorales sigue el criterio de número de población análogo entre unos y otros. En el cuadro 2, segunda columna, se indica el número distritos de los distintos *Länder* para las elecciones de 2013. Cada distrito constituye una circunscripción electoral donde los candidatos compiten entre sí para la obtención del único escaño del distrito. Se puede observar que no en todos los casos el número de escaños del *Land* es el doble que el de distritos, como en principio cabría esperar por la forma de reparto, en ambos casos de tipo proporcional a la población, pero en ocasiones pequeñas diferencias de restos producen resultados también diferentes.

<i>Länder</i>	número distritos	número escaños
Schleswig-Holstein	11	22
Mecklenburg-V.	6	13
Hamburg	6	13
Niedersachsen	30	59
Bremen	2	5
Brandenburg	10	19
Sachsen-Anhalt	9	18
Berlin	12	24
Nordrhein-W.	64	128
Sachsen	16	32
Hessen	22	43
Thüringen	9	17
Rheinland-Pfalz	15	30
Bayern	45	92
Baden-Württ.	38	76
Saarland	4	7
<i>totales</i>	299	598

Cuadro 2. Distritos y escaños

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

c) Todo el territorio de la RFA actúa como una circunscripción única. Los partidos compiten por el reparto de la totalidad de los escaños iniciales más aquellos que se agregan a lo largo del proceso electoral.

En el fondo la circunscripción principal es el *Land*, mientras que las otras dos actúan con carácter auxiliar para el complejo procedimiento de asignación de escaños a las candidaturas y a candidatos que se han presentado en ese *Land*, como se verá más adelante.

IV. PAPELETA DE VOTO

El tipo de papeleta de voto ha sido invariable a lo largo de la historia del sistema electoral de Alemania que nació poco después de la Segunda Guerra Mundial, y es también peculiar. La papeleta está dividida en dos partes. En una de ellas aparece una relación de candidatos, cada uno perteneciente a un diferente partido político o sin referencia a partido en el caso de candidatos independientes. De esa relación el elector señala, a lo más, a un candidato, este señalamiento es lo que se conoce como “primer voto” o voto personal.

La segunda parte de la papeleta consiste en una relación de candidaturas, cada una de ellas propuesta por un partido, esta parte es común a todas las papeletas del correspondiente *Land*. A su vez cada candidatura está formada por una lista de candidatos (*Landeslisten*). El elector debe señalar una de esas listas, o ninguna. Es el llamado “segundo voto” o voto a lista. El elector tiene completa libertad en la elección de una lista, que puede o no coincidir con el partido de procedencia de su primer voto, pero si ha señalado a un candidato que posteriormente es elegido y no se corresponde con una lista válida, su segundo voto no será tenido en cuenta. Esa libertad ha dado lugar a estrategias, y ciertas incoherencias, que son la causa principal del incremento de escaños en el Parlamento (Vidal, 2012: 70).

V. ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS A CANDIDATURAS

Este es el elemento del sistema electoral alemán objeto principal de la reciente modificación. Recordemos que previamente a la elección, los 598 escaños se han repartido entre los *Länder* proporcionalmente a la población. La asignación de esos escaños a candidatos se realiza a través de las siguientes siete fases.

Fase 1. En función de los primeros votos obtenidos por los candidatos en cada uno de los 299 distritos electorales se asigna un puesto por distrito al candidato más votado (principio de mayoría). Los candidatos ganadores se agrupan por su partido de procedencia (si lo hubiera) y por el *Land* al que pertenezca el distrito. En 2013 los 299 puestos fueron obtenidos por los cinco partidos que figuran en el cuadro 4. Las columnas encabezadas por *esc pv* (escaños por primeros votos) indican los puestos obtenidos de esta forma por cada partido y en cada *Land*.

Fase 2. Se cuentan los segundos votos obtenidos por los partidos, sumando para cada uno de ellos los conseguidos en los *Länder* (ver cuadro 3). Para cada partido se calculan los porcentajes sobre el total de votos a partidos. De conformidad con el párrafo 3 de la sección 6 de la ley electoral (ver anexo I), para todo lo que sigue solo se considerarán los partidos cuyo porcentaje sea al menos 5% o hayan obtenido como mínimo tres escaños en la fase anterior. En el cuadro 3 puede observarse que solo cinco partidos han superado la barrera electoral del 5%. Además ningún otro partido ha conseguido ni siquiera un escaño con los primeros votos.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

<i>partidos</i>	<i>segundos votos</i>	<i>%</i>
CDU	14.921.877	34,1
SPD	11.252.215	25,7
LINKE	3.755.699	8,6
GRÜNE	3.694.057	8,4
CSU	3.243.569	7,4
FDP	2.083.533	4,8
AfD	2.056.985	4,7
PIRATEN	959.177	2,2
otros	1.759.744	4,0
<i>totales</i>	43.726.856	100

Cuadro 3. Segundos votos y porcentajes

Fase 3. Considerando únicamente los cinco partidos que han superado la barrera del 5%, y sus segundos votos obtenidos en cada *Land*, mediante el método SL se reparten en cada *Land* los escaños que previamente han sido distribuidos –ver apartado a) del párrafo 2 de este informe–. Ese reparto es el que aparece en las columnas *esc sv* (escaños por segundos votos) del cuadro 4. A modo de ejemplo, en el cuadro 1 figura el cálculo para la distribución de los 5 escaños de Bremen. Esta fase no existía en las elecciones anteriores a 2009 y forma parte de la modificación para evitar la anomalía del peso negativo del voto.

<i>elecciones 2013</i>	<i>CDU</i>			<i>SPD</i>		<i>DIE LINKE</i>		<i>GRÜNE</i>		<i>CSU</i>	
<i>Länder</i>	<i>esc pv</i>	<i>esc sv</i>	<i>esc extra</i>	<i>esc pv</i>	<i>esc sv</i>	<i>esc pv</i>	<i>esc sv</i>	<i>esc pv</i>	<i>esc sv</i>	<i>esc pv</i>	<i>esc sv</i>
Schleswig-Hol.	9	10		2	8		1		3		
Mecklenburg-V.	6	6			3		3		1		
Hamburg	1	5		5	5		1		2		
Niedersachsen	17	28		13	22		3		6		
Bremen		1		2	2		1		1		
Brandenburg	9	8	1	1	5		5		1		
Sachsen-Anhalt	9	8	1		4		5		1		
Berlin	5	8		2	7	4	5	1	4		
Nordrhein-W.	37	59		27	48		9		12		
Sachsen	16	16			6		8		2		
Hessen	17	20		5	15		3		5		
Thüringen	9	8	1		3		5		1		
Rheinland-P.	14	15		1	10		2		3		
Bayern					23		4		9	45	56
Baden-Württ.	38	43			19		4		10		
Saarland	4	3	1		3		1				
<i>totales</i>	191	238	4	58	183	4	60	1	61	45	56

Cuadro 4. Escaños según primeros (pv) y segundos votos (sv), y escaños excedentes

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

Fase 4. En el cuadro 4 es preciso comparar para cada partido y cada *Land* los escaños obtenidos por los primeros votos y por los segundos, prestando atención a aquellos casos en los que los primeros superan a los segundos. Esta circunstancia solo ocurre para el partido CDU y en cuatro *Länder*: Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen y Saarland. En cada una de estas cuatro regiones CDU ha obtenido un escaño más por la elección de diputados por distrito que por listas por lo que es necesario aumentar en ese mismo número los escaños iniciales conforme al párrafo 4 de la sección 6 de la ley electoral (anexo I). Los cuatro escaños adicionales, denominados también escaños excedentes, son los que figuran en la columna encabezada con la etiqueta *esc extra*. Así pues el número de escaños de cada partido como consecuencia de esta primera distribución son 242 para CDU, 183 para SPD, 60 para DIE LINKE, 61 para GRÜNE, y 56 para CSU, que suman un total de 602 asientos.

Fase 5. A continuación se aplican los párrafos 5 y 6 de la sección 6 de la ley electoral (anexo I). Para ello, en primer lugar, se debe incrementar el número inicial de escaños, 598, de tal manera que una distribución de escaños de manera global en la RFA conserve los puestos que cada partido obtuvo en la primera distribución (fase 4). Naturalmente el incremento debe ser el justo para alcanzar el objetivo.

El cálculo del incremento se realiza mediante el método SL pero aplicado de forma ligeramente distinta puesto que la cantidad a repartir proporcionalmente no es un dato, como es lo usual en este método, sino que esa es precisamente la cantidad que se intenta encontrar.

<i>partidos</i>	<i>garantizado</i>	<i>segundos votos</i>	<i>rep 1</i>	<i>rep 2</i>
CDU	242	14.921.877	244	255
SPD	183	11.252.215	184	193
LINKE	60	3.755.699	61	64
GRÜNE	61	3.694.057	(60)	63
CSU	56	3.243.569	(53)	56
<i>totales</i>	602	36.867.417	602	631
<i>divisor adecuado</i>			61.242	58.440

Cuadro 5. Incremento de escaños garantizando la primera distribución a nivel federal

Ese cálculo se encuentra en el cuadro 5, que a continuación se explica. En la columna 2 aparecen los puestos que se deben garantizar a cada partido, puestos calculados en la fase 4. En la tercera columna los segundos votos obtenidos. En la cuarta columna mediante el método SL se distribuyen los 602 escaños proporcionalmente a los votos obtenidos. En los resultados de esa primera columna puede observarse que los partidos GRÜNE y CSU no alcanzan los escaños obtenidos en la primera distribución –ver las cifras entre paréntesis–, por lo que es preciso incrementar el número de escaños, o equivalentemente, disminuir el divisor. Así pues, se ensayan menores divisores hasta que se obtenga una distribución en la que cada partido tenga igual o mayor número de escaños que el garantizado, y que la suma de escaños sea la menor posible. El divisor 58.440 cumple esas condiciones, y la correspondiente distribución es la que aparece en la última columna (en negrita).

Fase 6. Como continuación de la aplicación de los citado párrafo 6 de la ley electoral los escaños asignados a cada partido en la fase anterior se reparten entre las listas regionales de ese partido proporcionalmente a los votos obtenidos por las listas. En este reparto se deben garantizar para cada *Land* que existan suficientes escaños para que puedan ser incluidos los obtenidos por votos los primeros votos.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

En el cuadro 6, partes I, II y III, se procede a realizar los cálculos correspondientes. Fijándonos en la parte del cuadro correspondiente a CDU, que consta de seis columnas presididas por la leyenda “255 escaños a repartir”. Ese número proviene de la fase número 5. En la primera columna, encabezada con la etiqueta *esc pv*, figuran los escaños obtenidos por primeros votos. En la siguiente columna, los segundos votos obtenidos por CDU en cada *Land*. La tercera columna se forma por aplicación del sistema SL en el reparto de 255 proporcionalmente a los votos en cada *Land*. La cuarta columna, encabezada con el epígrafe *max1*, se comparan los datos de las columnas 1 y 3, eligiendo en cada caso el dato máximo, es decir, se trata de garantizar que existen suficientes escaños para cubrir los escaños por distritos y a la vez el reparto proporcional de los 255 escaños calculados en la fase anterior.

La suma de los datos de esa columna ha resultado el número 258, superior a los 255 previstos para CDU, por ello se debe confeccionar otro reparto. La siguiente columna, la encabezada con *rep2*, es quizás la más extraña y menos intuitiva del sistema puesto que se debe rebajar el número de 255 para así disminuir el número 258 anterior. Esa columna se confecciona ensayando un divisor mayor hasta que el resultado después de elegir el máximo entre esa columna y la primera coincida con el objetivo, o sea 255. Este objetivo se ha conseguido ensayando el divisor 59.500.

Esta fase concluye con los datos expresados en la última columna dedicada a cada partido y que figuran en negrita. Los resultados obtenidos proporcionan el objetivo buscado, es decir ha habido un reparto proporcional de 631 escaños y se observa que en cada región el número de escaños es mayor o igual que los obtenidos por los primeros votos y que con menos escaños ese objetivo no se puede lograr.

<i>elecciones 2013</i>	<i>CDU</i> <i>255 escaños a repartir</i>						<i>SPD</i> <i>193 escaños a repartir</i>			
<i>Länder</i>	<i>esc pv</i>	<i>sv</i>	<i>rep1</i>	<i>max1</i>	<i>rep2</i>	<i>max2</i>	<i>esc pv</i>	<i>sv</i>	<i>rep</i>	<i>max</i>
Schleswig-H.	9	638.756	11	11	11	11	2	513.725	9	9
Mecklenburg V.	6	369.048	6	6	6	6		154.431	3	3
Hamburg	1	285.927	5	5	5	5	5	288.902	5	5
Niedersachsen	17	1.825.592	31	31	31	31	13	1.470.005	25	25
Bremen		96.459	2	2	2	2	2	117.204	2	2
Brandenburg	9	482.601	8	9	8	9	1	321.174	5	5
Sachsen-An.	9	485.781	8	9	8	9		214.731	4	4
Berlin	5	508.643	9	9	9	9	2	439.387	8	8
Nordrhein-W.	37	3.776.563	65	65	63	63	27	3.028.282	52	52
Sachsen	16	994.601	17	17	17	17		340.819	6	6
Hessen	17	1.232.994	21	21	21	21	5	906.906	16	16
Thüringen	9	477.283	8	9	8	9		198.714	3	3
Rheinland-P.	14	958.655	16	16	16	16	1	608.910	10	10
Bayern								1.314.009	22	22
Baden-Württ.	38	2.576.606	44	44	43	43		1.160.424	20	20
Saarland	43	212.368	4	4	4	4		174.592	3	3
<i>totales</i>	191	14.921.877	255	(258)	(252)	255	58	11.252.215	193	193
<i>divisores</i>			58.517		59.500				58.500	

Cuadro 6 (I). Segunda distribución de escaños entre las listas

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

Fase 7. Los escaños que definitivamente cada partido ha obtenido en un *Land* se asignan a sus candidatos de la forma siguiente. En primer lugar se asigna un escaño a cada uno de los candidatos que ha resultado vencedor en su distrito. El resto de puestos se asignan a los candidatos que aparecen en las listas regionales, en el orden en el que figuran en esas listas.

VI. VALORACIONES Y CONCLUSIONES

1. *Comparación con el sistema anterior.* La mayor diferencia con el anterior sistema reside en la doble distribución de escaños. Antes se repartían los 598 escaños primero a nivel nacional entre partidos y a continuación para cada partido se asignaban sus escaños entre los *Länder*; en esta segunda asignación se añadían los escaños excedentes. El nuevo sistema prevé dos distribuciones. Primero se asignan los escaños de cada *Land* entre las listas de los partidos, y se incluyen los escaños excedentes; esta distribución sirve para establecer un mínimo. La segunda distribución se realiza como en el sistema anterior, es decir primero entre los partidos a nivel nacional pero respetando el mínimo anterior y añadiendo para ello más escaños si fuese necesario. Después los escaños de cada partido se distribuyen entre sus listas respetando los escaños por primeros votos, pero sin añadir más escaños a los ya obtenidos por cada partido.

<i>elecciones 2013</i>	<i>DIE LINKE</i> 64 escaños a repartir				<i>GRÜNE</i> 63 escaños a repartir			
<i>Länder</i>	<i>esc pv</i>	<i>sv</i>	<i>rep</i>	<i>max</i>	<i>esc pv</i>	<i>Sv</i>	<i>rep</i>	<i>max</i>
Schleswig-H.		84.177	1	1		153.137	3	3
Mecklenburg-V.		186.871	3	3		37.716	1	1
Hamburg		78.296	1	1		112.826	2	2
Niedersachsen		223.935	4	4		391.901	6	6
Bremen		33.284	1	1		40.014	1	1
Brandenburg		311.312	5	5		65.182	1	1
Sachsen-Anh.		282.319	5	5		46.858	1	1
Berlin	4	330.507	6	6	1	220.737	4	4
Nordrhein-W.		582.925	10	10		760.642	13	13
Sachsen		467.045	8	8		113.916	2	2
Hessen		188.654	3	3		313.135	5	5
Thüringen		288.615	5	5		60.511	1	1
Rheinland-P.		120.338	2	2		169.372	3	3
Bayern		248.920	4	4		552.818	9	9
Baden-Württ.	4	272.456	5	5	10	623.294	10	10
Saarland		56.045	1	1	0	31.998	1	1
<i>totales</i>	4	3.755.699	64	64	1	3.694.057	63	63
<i>divisores</i>			58.683				60.300	

Cuadro 6 (II). Segunda distribución de escaños entre las listas

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

<i>elecciones 2013</i>	<i>CSU²</i> <i>56 escaños</i>			
<i>Länder</i>	<i>esc pv</i>	<i>sv</i>	<i>rep</i>	<i>Max</i>
Bayern	45	3.243.569	56	56
<i>totales</i>	45	3.243.569	56	56

Cuadro 6 (III). Segunda distribución

2. Sistema electoral complejo. El sistema anterior a 2013 era complejo, al menos en relación con otros sistemas, como el español. La complejidad era debida a los dos repartos: primero entre partidos a nivel nacional y luego entre los *Länder*, junto con la comparación de resultados entre primeros y segundos votos y la consiguiente aparición de escaños excedentes. El nuevo sistema introduce una mayor complejidad, porque se añade la de la segunda distribución (fases 5 y 6 anteriores), especialmente por la exigencia de garantizar los resultados de las elecciones por primeros votos y sin perder la proporcionalidad global.

Recientemente, el profesor Dieter Nohlen (Nohlen, 2013), en el seminario celebrado en Zaragoza el 29 de octubre de 2013 en la Fundación Manuel Giménez Abad, afirmaba que el sistema electoral alemán “es tan complicado que casi nadie lo entiende y por supuesto es su mayor defecto”. En todo caso, esta complejidad de cálculo, que se ha puesto de manifiesto en el presente informe, entendemos que es una cuestión menor en un sistema electoral porque no es el elector quien tiene que preocuparse de esos cálculos.

3. Doble incremento de escaños. Los escaños excedentes, como consecuencia del doble voto, han existido desde el inicio de este sistema electoral. Al principio el número de esos escaños era pequeño (menos del 1% del total), pero desde la unificación alemana este número ha ido creciendo hasta 24 en las elecciones celebradas en 2009. En las elecciones de 2013 el número de esos escaños con el nuevo sistema ha sido menor, ha descendido a 4, todos ellos de CDU. No obstante hay que resaltar que con el sistema anterior también hubieran sido 4 los escaños excedentes, y todos para CDU.

Ahora bien, el nuevo sistema ha introducido otra forma de incrementar el número de asientos en el *Bundestag*. Como se ha podido observar, el número total es de 631 escaños, por lo que se han generado 29 escaños extra como consecuencia de la aplicación de la segunda distribución de escaños, que añadidos a los 4 excedentes suponen 33 asientos extras en el Parlamento. También hay que hacer notar que esos 29 escaños se han repartido entre 4 fuerzas políticas: CDU (13), SPD (10), DIE LINKE (4) y GRÜNE (2).

Con los datos de las elecciones de 2009 y con el sistema de 2013, se hubiera incrementado el Parlamento hasta 672 escaños.

4. Proporcionalidad. La cuestión que se plantea es si el nuevo sistema es más o menos proporcional que el anterior. En palabras del profesor Dieter Nohlen (Nohlen, 2013) el segundo incremento, el de los 29 escaños, ha sido para “compensar las distorsiones” producidas por el primer incremento, el de los 4 escaños, y que el nuevo sistema “es altamente proporcional”. Efectivamente la segunda distribución se realiza para equilibrar el incremento de los escaños excedentes de tal manera que el reparto de escaños globalmente sea proporcional a los votos obtenidos por cada partido.

2. El partido CSU solo se presentó en Bayern; en cambio CDU, como partido coaligado con el anterior, no se presentó en Bayern.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Considerando los datos a nivel nacional, y teniendo en cuenta solo a los partidos que han superado la barrera electoral del 5%, el coste en votos por escaño se sitúa entre 57.921 (CSU) y 58.683 (LINKE), es decir una diferencia de 1,3% sobre el coste inferior. En cambio, esta misma cuenta para las elecciones celebradas en 2009 señala que el intervalo de costes estaba comprendida entre 60.971, para CSU, y 68.428, para SPD, lo que supuso una diferencia del 12,2%, es decir una cantidad sensiblemente mayor. En las elecciones de España de 2011 este tipo de cifras son completamente distintas, por ejemplo a UPyD le costó cada uno de sus 5 diputados aproximadamente 228.000 votos, mientras que a AMAIUR le bastaron 48.000 votos por diputado, una diferencia del 375%.

Con estos datos podemos afirmar que el nuevo sistema produce una mayor proporcionalidad. La razón de ese coste de votos equilibrado para todos los partidos se ve en la explicación que se da en la conclusión siguiente.

5. Solución al problema del peso negativo del voto. La pregunta más importante que se plantea ante la modificación del sistema electoral alemán, es si esta ha solucionado o no la anomalía del peso negativo del voto. Dicho de otra forma: ¿Una disminución de votos para un partido en un *Land* podría suponer un incremento en el número global de escaños de ese partido?

La respuesta es rotundamente no. Es preciso fijarse en que el número global de escaños que recibe un partido se calcula proporcionalmente a sus votos a nivel federal, como se ve en la fase 5, por lo que una disminución de votos nunca podría suponer un aumento en el reparto proporcional. En el fondo la casi completa proporcionalidad de este sistema resuelve el problema de la anomalía del peso negativo del voto.

No obstante conviene señalar el detalle que consiste en que la asignación final de escaños por *Land* no respeta los resultados de la primera distribución. Por ejemplo en la primera distribución (fase 3, cuadro 4) el partido SPD aparece con 23 escaños en Bayern pero en la asignación definitiva figuran 22. Ello se explica porque esa primera distribución de escaños por *Land* hay que entenderla con carácter provisional y que es un instrumento para detectar los escaños excedentes y obtener los datos necesarios para la confección del cuadro 5, que es el que proporciona la alta proporcionalidad a nivel federal. Este detalle podría convertirse en una anomalía si para un partido en un *Land* hubiese gran desproporción entre los primeros y segundos votos.

6. Más aspectos de la proporcionalidad. Como se ha visto, el procedimiento alemán comienza con un reparto de los 598 escaños entre los *Länder* proporcionalmente a la población (ver cuadro 2). Pero en el resultado final han sido 631 escaños los repartidos entre los *Länder*, y claramente en ese reparto final no se ha utilizado la población, por lo que a lo largo del proceso se ha ido perdiendo ese tipo de proporcionalidad. Resaltamos que en esta desproporcionalidad han influido los escaños excedentes y los votos válidos a partidos. Este último factor, el de los votos válidos a partidos en cada *Land*, no siempre guarda total proporcionalidad con la población de los *Länder*. En (Ramírez, 2013: 128) se aboga por utilizar la biproporcionalidad para ajustar los escaños de cada circunscripción atendiendo tanto a los escaños totales de cada partido como al reparto inicial de escaños en cada circunscripción. No obstante, a nuestro entender con buen criterio, el sistema electoral alemán ha dado la máxima importancia a la proporcionalidad de los escaños entre los partidos (ver conclusión 4) frente a la proporcionalidad de escaños de los *Länder* por población.

A la vista del cuadro 3, es relevante destacar que más del 15% de los votos válidos emitidos a partidos han sido “no útiles” por cuanto no han contado en la distribución de escaños. El partido de los liberales (FDP), tradicionalmente representado en el

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Bundestag, en las elecciones de 2013 a pesar de sus más de dos millones de votos no ha podido conseguir ningún diputado. Si hubiera obtenido 110.000 votos más, FDP habría logrado más de 30 diputados. En las elecciones generales en España celebradas en 2011, el porcentaje de votos no útiles ha sido sensiblemente menor, un 10,4%. Esta cuestión parece que pone en tela de juicio la tan resaltada proporcionalidad del sistema electoral alemán, pero, como ya se ha indicado anteriormente, esto es debido a la barrera electoral del 5%, cuestión que obedece a un criterio político y que no es esencial al sistema de distribución de escaños, objeto principal de este informe.

7. *El sistema Sainte-Laguë*. A pesar de la extensión que el presente informe le ha dedicado al sistema SL podemos afirmar que este elemento no es sustancial en el sistema electoral alemán. Es cierto que el método SL introduce complejidad, pero no tanto por el sistema en sí sino por la cantidad de veces que debe usarse. Análogos cálculos se hubieran necesitado si se aplicara D'Hont, aunque un poco más que el sistema Häre, que es el más sencillo y más proporcional de todos los sistemas. No obstante, como señala (Birkmayer, 2012: 154), es gracias a un método basado en divisor adecuado, como el SL, que se pueden realizar los cálculos de las fases 5 y 6 con más comodidad. El método Häre queda descartado porque no es un método de divisor adecuado (Vázquez-Jiménez Seral, 2014), por lo que puede conducir a la paradoja de Alabama (balinski-young, 1982: 100).

En este informe se ha pretendido estudiar el método SL desde el punto de vista de los diversos procedimientos de cálculo (anexos II y III), por entender que era una laguna en las referencias en español.

8. *El intento en España de adaptación del sistema alemán*. En los dos últimos años han sido varios los partidos –PP, PSOE, PSC, CiU– que se han fijado en el sistema electoral alemán como modelo para una posible modificación del sistema español. Hasta la fecha la única concreción que existe en este sentido es la propuesta presentada en la Comunidad de Madrid para la elección de su asamblea. No es objeto del presente informe realizar un análisis de esa propuesta, pero sí señalar la importancia de la proporcionalidad de un sistema electoral para garantizar la ausencia de anomalías y distorsiones.

ANEXO I

(Agradecemos a Rena Shenk su colaboración en la traducción de la siguiente sección de la ley electoral)

Sección 6 de la ley electoral (Bundeswahlgesetz)**La elección por listas**

(1) Para la distribución de escaños entre las listas de partidos (*Landeslisten*) se considerarán los segundos votos a favor de cada partido. No se tendrán en cuenta los segundos votos de aquellos votantes que emitieron su primer voto a un candidato elegido en un distrito y nominado de acuerdo con el párrafo 3 de la sección 20³, o propuesto por un partido descartado de conformidad con el párrafo 3 de la presente sección o para el que no exista una lista aprobada en el correspondiente *Land*. Del número total de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

miembros del Parlamento (párrafo 1 de la sección 1)⁴ se resta el número de candidatos elegidos en un distrito y que se mencionan en el inciso 2 anterior.

(2) En una primera distribución, inicialmente el número total de escaños (párrafo 1 de la sección 1) se asigna a los *Länder* proporcionalmente a su población según el método de cálculo descrito en los incisos 2 a 7 siguientes, y posteriormente en cada *Land* el número de los escaños restantes según el inciso 3 del párrafo 1 de esta sección se asigna a las listas en función de los segundos votos que se deben tener en cuenta. El número de escaños atribuidos a cada lista se determinará dividiendo el total de segundos votos emitidos a la lista por un divisor utilizado para la asignación de escaños. Los números con parte decimal menor que 0,5 se redondearán al número entero inferior, aquellos con parte decimal mayor que 0,5 se redondearán al número entero superior. Los números con parte decimal igual a 0,5 se redondearán hacia arriba o hacia abajo respetando el número total de escaños a distribuir; si resultasen empates se decidirá mediante sorteo realizado por el presidente de la junta electoral federal. El divisor para la asignación de escaños se determinará de modo que el número total de escaños otorgados a las listas sea igual al número de escaños a distribuir. Para ello, el número total de segundos votos a tener en cuenta se divide en primer lugar por el número de escaños que se indica en el inciso 3 del párrafo 1. Si resultasen más escaños asignados a las listas que escaños a distribuir, se aumentará el divisor de tal manera que el cálculo proporcione el número de escaños a asignar; análogamente, si resultasen menos escaños el divisor se disminuirá.

(3) En la distribución de los escaños entre las listas de los partidos solamente se tomarán en consideración los partidos que hayan recibido al menos el 5 por ciento de los segundos votos válidos emitidos en todo el territorio electoral o hayan obtenido un escaño en al menos tres distritos electorales. El apartado 1 anterior no se aplicará a las listas presentadas por los partidos que representen a minorías nacionales.

(4) Del número de escaños obtenidos por cada lista se resta el número de los obtenidos por el partido en los distritos del correspondiente *Land* (sección 5)⁵. Un partido conservará los escaños que haya obtenido en los distritos incluso si el número de esos escaños excede del establecido de acuerdo con los párrafos 2 y 3.

(5) El número de escaños restantes según el inciso 3 del párrafo 1 se incrementará hasta que cada partido reciba por la segunda distribución de escaños a la que se refiere el párrafo 6, inciso 1, al menos el número de escaños de la primera distribución descrita en los párrafos 2 y 3, más los escaños obtenidos en los distritos que no puedan ser deducidos de la cantidad de escaños asignados a la lista, de conformidad con el inciso 1 del párrafo 4. El número total de escaños (párrafo 1 de la sección 1) se incrementará en la diferencia.

(6) Los escaños a asignar según el párrafo 5, inciso 1, se distribuyen en todo caso a nivel federal de acuerdo con el número de segundos votos a tener en cuenta mediante el método de cálculo descrito en el párrafo 2, incisos 2 a 7, entre los partidos que deben ser considerados según el párrafo 3. En los partidos se distribuyen los escaños en las listas de cada *Land* según el número de segundos votos que deben ser tenidos en cuenta mediante el método de cálculo descrito en el párrafo 2, incisos 2 a 7; al menos a cada lista se le asigna el número de escaños obtenidos por el partido en los distritos del *Land*. Para determinar el número de escaños de cada lista se deducirán los

4. El número inicial de diputados en el *Bundestag* es 598.

5. En cada distrito se elige a un diputado.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

escaños obtenidos por los partidos en los distritos del *Land* (sección 5). Los escaños restantes serán cubiertos por los miembros de la lista en el orden allí establecido. Los candidatos que hayan sido elegidos en un distrito no se considerarán en la lista del *Land*. Cuando una lista reciba más escaños que candidatos propuestos, esos escaños permanecerán vacantes.

(7) Si un partido ha recibido más de la mitad del número total de segundos votos de todos los partidos que son tenidos en cuenta y no ha recibido más de la mitad de los escaños cuando estos sean distribuidos según los párrafos 2 a 6, se asignarán al partido más escaños hasta que reciba uno más que la mitad de los escaños. Los escaños se distribuirán en el partido de conformidad con el párrafo 6, incisos 2 a 6. En tal caso, el número total de escaños (sección 1, párrafo 1) resultante según el párrafo 5 se incrementará en esa diferencia.

ANEXO II

Intervalo de divisores adecuados en el método Sainte-Laguë

En el cuadro 1 se observa que entre el primer y segundo reparto el partido CDU es el que ha disminuido en un escaño. Realmente esa disminución se alcanza cuando en el caso de CDU el divisor que se utilice produzca un cociente de 1,5 o menos. Por tanto ese divisor, que marca el límite inferior, será el cociente entre los votos de CDU (96.459) y 1,5 (0,5 menos que el primer redondeo para CDU), es decir 64.306. Para el límite superior basta observar que es en el partido LINKE donde se aprecia que si se sigue incrementando el divisor entonces ese sería el siguiente partido que perdería otro escaño, es decir el divisor que marca el límite superior se obtiene al realizar la división $33.284 : (1 - 0,5) = 66.568$. Así pues, los divisores adecuados están comprendidos entre 64.306 y 66.568.

En el cuadro 7 se aprecia cómo obtener el intervalo de divisores adecuados directamente a partir del reparto 1. La última columna está formada por los cocientes entre el número de votos de cada partido (columna 2) y la diferencia entre el número de redondeo y 0,5 (columna 5). Fijándose en esta última columna, las dos cifras más próximas (en negrita) al divisor inicial constituyen el intervalo de divisores adecuados.

<i>partidos</i>	<i>votos</i>	<i>reparto</i>	<i>redondeo</i>	<i>redondeo - 0,5</i>	<i>col 2 / col 5</i>
CDU	96.459	1,68	2	1,5	64.306
SPD	117.204	2,04	2	1,5	78.136
LINKE	33.284	0,58	1	0,5	66.568
GRÜNE	40.014	0,70	1	0,5	80.028
<i>total</i>	286.961		6		
<i>divisor</i>		57.392			

Cuadro 7. Intervalo de divisores adecuados (Bremen)

Debe tenerse en cuenta que si la suma de las cifras del primer redondeo fuera inferior al número de escaños a repartir, entonces se deben aumentar los redondeos en 0,5 en lugar de disminuir en 0,5. En el caso en el que la suma mencionada en el inciso precedente se diferenciara en dos o más unidades respecto de los escaños a repartir, el proceso anterior deberá iterarse dos o más veces, aproximando en cada iteración

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

en una unidad al número de escaños a repartir. En el cuadro 8 se presenta esta circunstancia, que ocurrió en la segunda asignación de escaños entre las listas regionales del partido Grüne. En este cuadro se han unificado las columnas correspondientes a reparto y redondeo.

GRÜNE 2013	segundos votos	reparto 1	reparto - 0,5	cociente 1	intervalo 1	reparto 2	reparto - 0,5	cociente 2	intervalo 2	reparto 3
Schleswig-H.	153.137	3	2,5	61255		3	2,5	61.255		3
Mecklen.-V.	37.716	1	0,5	75432		1	0,5	75.432		1
Hamburg	112.826	2	1,5	75217		2	1,5	75.217		2
Niedersach.	391.901	7	6,5	60292	60292	7	6,5	60.292	60.293	6
Bremen	40.014	1	0,5	80028		1	0,5	80.028		1
Brandenburg	65.182	1	0,5	130364		1	0,5	130.364		1
Sachsen-A.	46.858	1	0,5	93716		1	0,5	93.716		1
Berlin	220.737	4	3,5	63068		4	3,5	63.068		4
Nordrhein-W	760.642	13	12,5	60851		13	12,5	60.851	60.851	13
Sachsen	113.916	2	1,5	75944		2	1,5	75.944		2
Hessen	313.135	5	4,5	69586		5	4,5	69.586		5
Thüringen	60.511	1	0,5	121022		1	0,5	121.022		1
Rheinland-P.	169.372	3	2,5	67749		3	2,5	67.749		3
Bayern	552.818	9	8,5	65037		9	8,5	65.037		9
Baden-Württ	623.294	11	10,5	59361	59361	10	9,5	65.610		10
Saarland	31.998	1	0,5	63996		1	0,5	63.996		1
<i>totales</i>	3.694.057	65				64				63
<i>divisor</i>	58.636				60.000				60.500	

Cuadro 8. Procedimiento de intervalos para la segunda distribución de Grüne, con doble iteración

ANEXO III

Una demostración de la igualdad de los procedimientos de Sainte-Laguë (números impares) y de Schepers (divisor adecuado).

Se supone que r partidos han recibido los siguientes números de votos: v_1, v_2, \dots, v_r , supuestos ordenados por orden decreciente de votos, para la asignación de n escaños. Supondremos, por comodidad, que todos los v_i son distintos entre sí. Se demostrará por inducción sobre el número n de escaños a repartir que el procedimiento de Sainte-Laguë (SL), es decir el de los números impares, y el de Schepers (Sc), conocido también como el del divisor adecuado, son iguales.

Caso $n = 1$: Por el procedimiento SL es claro que el escaño se asigna al partido más votado. Consideremos ahora el procedimiento Sc. Tomando como divisor $d = 2 v_1$ se tiene que los cocientes para este divisor son 0,5 para el primer partido y $0,5 v_i / v_1$ para el resto, pero estos últimos cocientes son menores que 0,5, por lo que d es un divisor adecuado y el escaño le corresponde también al primer partido.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Caso general: Por hipótesis de inducción podemos suponer que $n - 1$ escaños se reparten entre los partidos de manera igual por ambos procedimientos. Sean n_1, n_2, \dots, n_r las asignaciones de esos $n - 1$ escaños. Bastará probar que el n -ésimo escaño se asigna al mismo partido por cualquiera de los dos procedimientos.

Para la aplicación del método SL en primer lugar tener en cuenta que los n_i escaños del partido i los ha conseguido gracias a los cocientes

$$\frac{v_i}{2.1-1}, \frac{v_i}{2.2-1}, \frac{v_i}{2.3-1}, \dots, \frac{v_i}{2.m-1},$$

por eso ahora es preciso considerar los cocientes

$$c_i = \frac{v_i}{2(m+1)-1} = \frac{v_i}{2m+1},$$

de tal manera que el partido con mayor cociente c_i es quien se llevaría el escaño último.

Considerar ahora el método Sc. Supongamos que d es un divisor adecuado para el reparto de los $n - 1$ escaños. Como ahora hay que aumentar en un 1 el número de escaños para encontrar un divisor adecuado se debe disminuir d hasta obtener un nuevo divisor e tal que alguno de los cocientes v_i/e sea mayor o igual a $n_i + 0,5$ o equivalentemente hasta que El escaño que añadimos se lo llevará el partido i tal que el cociente

$$q_i = \frac{v_i}{m+0,5}$$

cumpla que $e \leq q_i$ y $q_j < q_i$ para el resto de partidos j . Se ve fácilmente que c_i máximo equivale a que también lo sea q_i , o con más detalle:

Supongamos que c_i es máximo, es decir $c_i > c_j$ para cualquier otro j . Entonces

$$\frac{v_i}{2m+1} > \frac{v_j}{2n_j+1}, \text{ o bien}$$

$$\frac{v_i}{2m+1} = \frac{v_j}{2n_j+1} + k_j, \text{ con } k_j > 0,$$

y multiplicando por 2 ambos miembros de la igualdad anterior se tiene

$$\frac{2v_i}{2m+1} = \frac{2v_j}{2n_j+1} + 2k_j,$$

y dividiendo por 2 los numeradores y denominadores de las dos fracciones anteriores, se sigue

$$\frac{v_i}{m+0,5} = \frac{v_j}{n_j+0,5} + 2k_j,$$

es decir, $q_i > q_j + 2k_j$, lo cual significa que q_i es también máximo. Análogamente se ve que si q_i es máximo también lo será c_i . Por lo que el escaño último se lo llevará el mismo partido según el procedimiento SL o por el método Sc. En definitiva, los procedimientos por número impares y por divisor adecuado producen los mismos resultados.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- BALINSKI, M. L. Y YOUNG, H. P. (1982): *Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, New Haven and London: Yale University Press.
- BIRKMEYER, O.; OELBERMANN, K-F; PUKELSHEIM, F., Y ROSSI, M. (2012): *A Gentle Combination of Plurality Vote and Proportional Representation for Bundestag Elections*, in: Felsenthal, D. S. y Machover, M (Ed), *Electoral Systems: Paradoxes, Assumptions, and Procedures*, Berlin: Springer, pp. 151-171.
- MESTRE-AIZPURUA, FRANCESC (2012): *El sistema electoral alemán y su reciente reforma*, in: Cuadernos Manuel Giménez Abad, número 3, junio 2012, pp. 79-87.
- NOHLEN, DIETER (2013): *Instituciones y sistema electoral. El sistema electoral español y el modelo alemán*. Fundación Manuel Giménez Abad, Seminario, octubre 2013, en: Zaragoza, www.fundacionmgimenezabad.es.
- RAMÍREZ, V; LÓPEZ, A.; PALOMARES, A.; DELGADO, B (2013): *Aplicación de escaños compensatorios para una representación justa de los partidos*, in: Revista Española de Ciencia Política, número 32, julio 2013, pp. 117-141.
- VÁZQUEZ, M. y JIMÉNEZ SERAL, P. (2014): *La distribución de escaños (en preparación)*
- VIDAL, CARLOS (2012): *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- www.bundeswahlleiter.de (visitada el 27 de noviembre de 2013). ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

INFORME

**EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO TRAS LA ELECCIONES DE 2014:
UNA PROGNOSIS**por **José Angel Camisón Yagüe**

Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Extremadura

RESUMEN

Este trabajo analiza la evolución del Parlamento Europeo desde sus orígenes hasta el Tratado de Lisboa, haciendo especial hincapié en las novedades introducidas por la última reforma de los tratados y sus efectos sobre las elecciones de mayo de 2014. También se analizan los concionantes específicos de estos comicios.

ABSTRACT

This paper describes the EU Parliament evolution since its origins until the Lisbon Treaty and it is focused on the new developments introduced by the last reform of EU Treaties and its effects on the EU 2014 elections. It also analyses the specific conditions of EU 2014 elections.

I. INTRODUCCIÓN

Como se sabe, el Parlamento como institución en el marco de los sistemas constitucionales ha estado sometido en desde hace décadas a una fuerte controversia puesto que, dado el avance del Estado de partidos y también del poder ejecutivo, ha visto disminuido su peso político-constitucional. Por lo que al Parlamento Europeo se refiere, éste ha sido desde sus orígenes un “parlamento débil”, tanto por su configuración institucional como por su funcionamiento material. Así, en la evolución del proyecto de integración europeo el Parlamento ha ido ganando paulatinamente más y mayores competencias en los dos ámbitos fundamentales de la función parlamentaria clásica: la legislativa y la de control del poder ejecutivo. Sin embargo, aún hoy con las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo sigue sin ser efectivamente un “parlamento fuerte”, pues sus funciones se ven indefectiblemente afectadas por la significativa importancia de los Estados miembros de la UE y sus Gobiernos, a través de lo que ha venido en llamarse el principio de intergubernamentalidad en el marco de un proceso de integración, cuya forma política de organización se califica no en vano como “federalismo ejecutivo” (Dann, 2009: 243).

En este contexto de crisis del Parlamento y de déficit democrático del proyecto europeo, al que adicionalmente se suma la crisis económica por la que atraviesa el Viejo continente, han tenido lugar las elecciones de mayo de 2014 en las que las y los europeos estábamos llamados a elegir a los diputados de Parlamento Europeo que habrán de desempeñar la función de representar a los ciudadanos de la Unión Europea. Estos son los primeros comicios europeos que han tenido lugar tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que ha introducido modificaciones de cierta significación en lo que al Parlamento Europeo se refiere. El objetivo fundamental de este trabajo es analizar el papel que espera al Parlamento Europeo tras los comicios y para ello hemos considerado oportuno dividirlo en dos partes fundamentales. La primera ofrece una valoración de las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa, a través del análisis de los retos que estas “nuevas” funciones presentan para el Parlamento Europeo. La

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

segunda se dedica a las elecciones de mayo y sus especiales características, dado que en esta convocatoria electoral se han producido singulares condiciones que no han estado presentes en otras citas electorales al PE y, que, efectivamente, han quedado reflejadas en los resultados ofrecidos por las urnas.

II. EL PARLAMENTO EUROPEO DEL TRATADO DE LISBOA: NUEVAS FUNCIONES, NUEVOS RETOS

El primero y más importante de los retos, y también quizás el que ha pasado más desapercibido, que el Tratado de Lisboa presenta al Parlamento es el de convertirse en la institución que represente “a los ciudadanos de la Unión”, (arts. 10 y 14 del TUE), dejando así de ser la institución que representaba a los “pueblos Europa”. Esta novedad no es algo baladí, tiene una importante trascendencia, pues mediante esta fórmula el Tratado pretende superar la compleja determinación de si existe o no un demos europeo, fijando el centro de atención sobre la categoría de la “ciudadanía europea” que, como se sabe, se posee por el hecho de ser titular de la nacionalidad un Estado miembro (art. 20 TUE). Efectivamente esta afirmación realizada por el Tratado no es neutra, sino que aboga por intensificar los lazos que unen a los ciudadanos europeos a fin de que a medio-largo plazo pueda llegarse a “federalizar” pueblo europeo a través del Parlamento, idea fuerza que preside las reformas del PE introducidas por Lisboa.

El segundo de los retos que introduce Lisboa es el de la designación del Presidente de la Comisión en función de los resultados electorales que las formaciones políticas hayan obtenido en los comicios de mayo de 2014 (art. 17.7 del TUE). Es preciso aclarar que el Tratado no atribuye al Parlamento Europeo la competencia de elegir al Presidente en solitario, sino que esta función está compartida con el Consejo Europeo con quien debe consultarse a tal efecto antes de designar a un candidato. Además, no se debe tampoco olvidar que si bien el Presidente de la Comisión es un *primus inter pares*, la Comisión Europea es un órgano de naturaleza colegiada y que el proceso de nombramiento de la Comisión solo concluye cuando esta es finalmente nombrada en su conjunto. Bien es cierto también que el Presidente de la Comisión es el que de común acuerdo con el Consejo debe seleccionar al resto de miembros de la Comisión y es previsible que, al venir dotado de cierta legitimidad democrática por parte del Parlamento Europeo, su peso político se vea efectivamente incrementado. Pero, de otra parte, es muy complicado que el Presidente *in pectore* pueda tener la capacidad efectiva para determinar cómo compañeros de Comisión solo a aquellos candidatos a comisarios que sean de su misma orientación política. No obstante, sí podrá influir en cierto modo en la elección de los mismos, aunque para su designación final será, como hasta ahora, determinante el interés de los respectivos Gobiernos de los Estados y, como no, su correspondiente color político. El propio Tratado de Lisboa contiene una Declaración interpretativa concerniente a los apartados 6 y 7 del art. 17 del TUE en la que se indican una serie de principios que han de guiar y conducir las negociaciones entre el Parlamento y el Consejo Europeo, y que podrán ser desarrollados en un acuerdo interinstitucional. Así, indica la Declaración que las consultas entre ambos se llevarán a cabo en el marco que se estime más oportuno y deberán versar sobre el perfil de candidato a Presidente en atención a los resultados electorales obtenidos en los comicios.

Por todo lo anterior, será complicado que en la práctica esta novedad suponga realmente que la elección del Parlamento Europeo genere, tal y como normalmente sucede en aquellos Estados que se dotan de la forma de gobierno parlamentaria, un gobierno europeo de signo político homogéneo efectivamente sostenido por una sólida y cohesionada mayoría parlamentaria políticamente afín; que es lo que apariencia pretende. En otro orden de cosas debemos también recordar que el Parlamento antes de Lisboa

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

ya tenía reconocido un significativo peso en el complejo proceso de nombramiento de la Comisión, pues, desde la reforma de Ámsterdam en 1998 ya era necesaria la aprobación de la Eurocámara para que fuera designado el candidato a Presidente de la Comisión, así como también era necesario que el Parlamento aprobara finalmente el nombramiento colegiado de toda la Comisión en conjunto; recordemos aquí, por ejemplo, el veto expreso que en 2004 planteó el PE al nombramiento del Sr. Buttiglione como Comisario. En este sentido, cabe también señalar que durante la campaña electoral algunas fuerzas políticas ya han manifestado el posible futuro veto respecto del nombramiento del Sr. Arias Cañete como Comisario a raíz de sus polémicas declaraciones sobre la mujer.

Aunque la novedad de la elección del candidato a Presidente de la Comisión sea una innovación normativamente relativa, las implicaciones que ésta tiene para las futuras elecciones europeas sí pueden ser más significativas. Así, en la medida que ésta contribuya realmente a una mayor integración de las familias políticas europeas, a un mayor nivel de participación en los comicios, a una mayor transparencia y a un mayor debate político sobre la Comisión Europea y sobre los asuntos europeos, será efectivamente una medida que contribuirá a una mayor democratización del proceso de integración europeo; de otro modo simplemente será un retoque cosmético más. Téngase en cuenta, en este sentido, que las principales familias políticas europeas han hecho público con cierta antelación el nombre de sus candidatos y candidatas e, incluso, se han celebrado varios debates públicos entre ellos retransmitidos a para toda la Unión.¹ A la vista de los resultados obtenidos en la elecciones de mayo, en donde el Partido Popular Europeo ha sido la fuerza política más votada, tanto la Conferencia de Presidentes del PE como el Consejo Europeo han decidido que sea el candidato de los populares, Jean Claude Juncker, quien comience las conversaciones políticas necesarias para obtener la mayoría parlamentaria necesaria para ser elegido como Presidente de la Comisión; aunque, sobre este proceso se proyecta la sombra del veto a dicho candidato por parte de Primer Ministro del Reino Unido, así como el imperativo de lograr acuerdos con otras fuerzas políticas de la Eurocámara como el Partido Socialista Europeo o la Alianza de los Liberales que garanticen finalmente el respaldo del Parlamento Europeo.

El tercer reto que el Tratado de Lisboa presenta al Parlamento Europeo es el de convertirse en un verdadero Parlamento legislador, que efectivamente sea un contrapeso que defienda el interés de los ciudadanos de la Unión frente al interés de los Estados representado por el Consejo, y que en los últimos años es claramente inidentificable con el interés del Gobierno alemán (Habermas, 2012: 119 y 120). Con el Tratado de Lisboa se amplían el proceso de codecisión a cuarenta nuevos ámbitos. De esta manera el Parlamento se convierte en colegislador junto con el Consejo en cien de los ciento veintiséis títulos competenciales atribuidos a la Unión, (Palacio; Albares, 2014: 132) la mayoría de ellos ejercidos en el marco del citado proceso de codecisión, que pasa a ser “el proceso legislativo ordinario” (art. 294 del TFUE). En tanto que el Tratado de Lisboa le atribuye, otra vez junto con el Consejo, la función presupuestaria, también cabe destacar el importante fortalecimiento del Parlamento Europeo dentro del proceso de elaboración del presupuesto de la Unión, ya que éste puede codecidir ya sobre la totalidad de los gastos consignados en el mismo (art. 314 del TFUE).

1. Por los socialistas el candidato es el actual Presidente del Parlamento Europeo Jean Claude Juncker; por los conservadores el que fuera Presidente del Eurogrupo y Presidente de Luxemburgo, por la Izquierda Europea, el griego Alexis Tsipros, que saltara a la fama por convertir al partido Syriza en una de las fuerzas más votadas en Grecia; por los liberales, el antiguo Presidente belga Guy Verhofstad; y por los Verdes, se presenta a la joven eurodiputada alemana Ska Keller.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Y el cuarto reto, que se presenta ante el Parlamento Europeo consiste desempeñar un papel relevante como motor de la profundización europea y de su “proceso constituyente”, pues una de las novedades introducidas es el reconocimiento a la Eurocámara de la facultad para poder proponer reformas en los Tratados, algo que el PE venía demandado desde hace tiempo pero que no le ha sido reconocido expresamente sino hasta Lisboa (art. 48 del TUE). Bien es cierto que el PE ya había anteriormente jugado este papel, arrogándose de facto la competencia no solo para proponer reformas de los Tratados, sino llegando incluso a aprobar proyectos de Constitución Europea, como, por ejemplo, el Proyecto Spinelli de 1984. Téngase en cuenta, no obstante, que, aunque el reconocimiento este poder de iniciativa en la reforma introducido por Lisboa es una novedad importante, el Parlamento Europeo no ha sido completamente ajeno en los últimos lustros a los procesos de transformación de los Tratados constitutivos, en tanto que este ha venido participado en ellos de uno u otro modo, por ejemplo, a través de los representantes del PE en la Convención europea que elaboró el fallido Tratado Constitucional.

III. SOBRE LAS ELECCIONES DE MAYO DE 2014: ENTRE LA ABSTENCIÓN Y LA EUROFOBIA

En las elecciones del 25 de mayo de 2014 han sido elegidos 751 diputados del Parlamento Europeo, que, por otra parte, es el límite máximo de integrantes que puede tener la Eurocámara (art. 14 del TUE). La determinación de los miembros del Parlamento Europeo que corresponden a cada Estado miembro no aparece, como había sido costumbre hasta el Tratado de Lisboa, en los Tratados constitutivos sino que tras la reforma, ésta se realiza mediante una decisión unánime del Consejo Europeo aprobada por el Parlamento Europeo.² Cada uno de los Estados miembros tiene atribuido un número de diputados de forma “decreciente proporcional”³ en función de su población, siendo el máximo posible de 96, que tiene Alemania y el mínimo de 6, que tienen países como Luxemburgo o Malta;⁴ lo que efectivamente mantiene cierta sobrerrepresentación de los Estados más pequeños; así, por ejemplo, un eurodiputado elegido en Alemania representa aproximadamente a 850.000 alemanes, mientras que un eurodiputado elegido en Malta representa a cerca de 70.000 malteses.

La normativa electoral que regula estos comicios está articulada en dos niveles, de una parte los principios generales fijados en el Acta de Elección de 1976 y, de otra parte, la normativa específica de desarrollo fijada por cada uno de los Estados miembros. En el caso de España, la normativa nacional de desarrollo se encuentra regulada en la LOREG y, fundamentalmente, en su Título VI, siendo una de sus notas más características que la circunscripción electoral la constituye todo el territorio del Estado, circunstancia ésta que incide indefectiblemente sus efectos sobre el resultado electoral, que no es por tanto equiparable al que se obtiene, por ejemplo, en las Elecciones Generales, donde la circunscripción es la provincia.

2. Decisión del Consejo Europeo de 28 de junio de 2013 por la que se fija la composición del Parlamento Europeo (2013/312/UE) publicada en el DOUE L181 de 29 de junio de 2013.

3. Según indica el art. 1 de la Decisión del Consejo Europeo de 28 de junio de 2013 la fórmula decreciente proporcional es la siguiente: “la proporción entre la población y el número de escaños de cada Estado miembro antes de redondear las cifras variará en función de su población respectiva, de forma que cada uno de los miembros del Parlamento Europeo procedentes de un Estado más poblado represente a más ciudadanos que uno de los Estados miembros menos poblado, y a la inversa, que cuanto mayor sea la población de un Estado miembro, mayor se el número de escaños al que este Estado tenga derecho”.

4. Según indica el art. 2 de la Decisión del Consejo Europeo de 28 de junio de 2013 el reparto de escaños entre los Estados miembros es el siguiente: Alemania -96; Francia -74; Italia y Reino Unido -73; España-54; Polonia-51; Rumanía-32; Países Bajos-26; Bélgica, República Checa, Grecia, Hungría y Portugal -21; Suecia-20; Austria-18; Bulgaria-17; Dinamarca, Eslovaquia y Finlandia-13; Irlanda, Croacia y Lituania-11; Letonia y Eslovenia -8; Estonia, Chipre, Luxemburgo y Malta -6.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Apuntada la forma de celebración de las elecciones al PE, es preciso ahora indicar y analizar cuáles son los condicionantes político constitucionales en los cuales se han celebrado las elecciones del 25 de mayo, y que, como hemos visto, se han proyectado sobre los resultados de los comicios y también se habrán de proyectar sobre la futura labor a desempeñar por los eurodiputados y por la propia Eurocámara en esta nueva legislatura. En este sentido nos proponemos analizar los dos condicionantes que, a nuestro juicio, han constituido los retos fundamentales a los que se han enfrentado estos comicios: por un lado, a la alta tasa de abstención y, por otro, a la eurofobia.

III.1. Sobre la abstención en las elecciones al PE

Desde que se produjeran las primeras elecciones al Parlamento Europeo en el año 1979 el porcentaje de participación en este tipo de comicios ha experimentado un paulatino y en la actualidad muy preocupante descenso. Los ciudadanos europeos cada vez se sienten menos compelidos a participar en las “euroelecciones”, de modo que si el porcentaje de participación en 1979 fue aproximadamente el 62%, en las penúltimas elecciones celebradas, las de 2009, éste no alcanzó más que el muy preocupante 43% a nivel de toda la UE, cifra ésta de participación que prácticamente se ha reproducido en la elecciones de mayo de 2014 con un participación del 43,09 %. En España la participación en las elecciones de mayo se situó cerca de la media europea con un 45,9% y llama poderosamente la atención que en dos Estados, la República Checa y Eslovaquia, la participación estuvo por debajo del 20%. Las causas de esta desafección de los europeos son múltiples. Así, se ha puesto encima de la mesa que uno de los elementos que más disuade a los europeos de participar en los comicios europeos y también de interesarse por la propia Unión Europea es la complejidad sobre la que ésta se ha construido y que distancia a los ciudadanos del proyecto de integración. De otro lado, también nos encontramos con otros problemas como la corrupción o la prolongada crisis económica por la que atravesamos en el Viejo Continente, que efectivamente alejan a los ciudadanos de los políticos y del sistema, en tanto que ni aquellos ni tampoco éste parecen poder ofrecer soluciones eficaces, lo que socaba la confianza de los ciudadanos –muy especialmente de aquellos más jóvenes– en las instituciones alejándolos del proyecto europeo.

A este respecto y al objeto de atajar la alta tasa de abstención, las primeras que manifestaron su intención de que en esta ocasión “fuera diferente” y los europeos se interesaran más por lo problemas continentales y por las “euroelecciones” han sido las propias Instituciones europeas, en tanto que éstas son plenamente conscientes de que una baja participación implica necesariamente una menor legitimidad democrática, hecho este que pone en serio peligro del proceso de integración; además, también es preciso señalar que de esta baja tasa de participación suele beneficiarse, entre otros, los partidos minoritarios “euroescépticos”. Así, el propio Parlamento consignó una serie de recomendaciones y principios dirigidos a los Estados miembros y a los partidos políticos para que éstas elecciones fueran más atractivas para los ciudadanos. En este sentido las medidas propuestas perseguían una mayor “politización” de los comicios y que estos se configuraran en base a un alto grado de “clave europea”, aprovechando principalmente la novedad introducida por Lisboa respecto de la elección del Presidente de la Comisión. Así, por ejemplo, el PE instó expresamente a que los partidos políticos europeos hicieran públicos los nombres de sus respectivos candidatos a Presidente con una antelación de, al menos, seis semanas antes de la celebración de la cita electoral. En este sentido también se pidió a los partidos que eligieran a sus candidatos según procedimientos democráticos y transparentes, que articularan programas electorales conjuntos, que se implicaran en la campaña electoral, y que, en su caso, los propios partidos nacionales tomaran también medidas como el uso de logos comunes para que los electores pudieran

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

conocer de antemano a qué grupo o familia política europea en la que se integran. Finalmente, el propio Parlamento instó a que se realizaran debates públicos entre los candidatos a Presidente de la Comisión, cosa que efectivamente se produjo, y también a que los respectivos partidos tuvieran a su disposición espacios en los medios de radiodifusión para poder presentar sus programas.

También la Comisión Europea presentó públicamente sus propuestas para que se intensificara el desarrollo democrático y eficiente de las elecciones al PE. Para ello, y en un sentido semejante a lo indicado por el Parlamento, llamó a los partidos políticos europeos a actuar como entes transnacionales a través del fortalecimiento de sus vínculos e interconexiones, interesando que éstos publicitaran significativamente su existencia y actividades. Además, también señaló la Comisión la importancia de que los partidos políticos europeos presentaran con antelación a sus respectivos candidatos y sus programas electorales europeos. Finalmente, cabe reseñar que la Comisión propuso que se fijara un único día común para la celebración de las elecciones europeas, pues, como ya indicamos, éstas tienen lugar dentro de una horquilla de varios días en función del día tradicional de votación de cada Estado miembro, que para los actuales comicios fue del jueves 22 al domingo 25 de mayo.⁵

Por otra parte, y en tanto que un problema específico de las elecciones al Parlamento Europeo, nos encontramos con que generalmente cuando los europeos votan lo hacen en lo que ha venido en denominarse “clave nacional”, esto es, que emiten su sufragio fundamentalmente en atención a los problemas y debates existentes su concreto Estado y, además, consideran las elecciones europeas como unas elecciones “menos importantes” o que sirven para manifestar el llamado “voto de castigo”. Varias son las explicaciones que se han dado a tal circunstancia como, por ejemplo, que al no existir un *demos* europeo sino varios *demos* nacionales es imposible concienciar a los electores al PE de la dimensión de los problemas de naturaleza conjunta de la UE. A este hecho contribuye la falta de verdaderos partidos políticos de dimensión europea, en tanto que éstos son construcciones más o menos artificiales nunca bien integradas que la hora de realizar sus campañas electorales que, normalmente, no articulan verdaderos discursos políticos conjuntos, sino que los realizan principalmente en “clave nacional” y en base, fundamentalmente, a los propios intereses respectivos. También contribuyen significativamente a esta “clave nacional” los medios de comunicación, que, frecuentemente, analizan tanto la campaña electoral como el resultado desde un punto de vista fundamentalmente estatal. Por ejemplo, en España, los medios se han centrado en el análisis de los resultados electorales principalmente respecto del “fin del bipartidismo”, que tradicionalmente se venía reproduciendo durante las últimas décadas en nuestro Estado, dado que la suma de votos de los dos principales partidos nacionales, PP y PSOE no alcanza, por muy poco, el 50% del total de los sufragios; habiéndose producido, además, un significativo avances en partidos llamados minoritarios e, incluso, la destacada irrupción de un nuevo partido como PODEMOS en la escena política. Sin poner en duda la significación de los resultados sí es preciso indicar que en muchas ocasiones estos análisis minusvaloran la dimensión europea de los comicios y obvian la incidencia en los resultados que tiene la escasa tasa de participación en las elecciones europeas, la importante tasa de “voto de castigo” que ellas se produce o las particularidades del sistema electoral a las elecciones al PE.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****III.2. Sobre la eurofobia y sus efectos en las elecciones al PE**

Los datos son claros y evidentes, una significativa ola de desconfianza e incluso de abierta desaprobación al proyecto de integración recorre la UE.⁶ Bien es cierto que en el seno de la Unión Europea siempre han existido diversos Estados miembros que han manifestado un mayor escepticismo que otros respecto del proceso de integración, normalmente, sobre la base de fuertes sentimientos nacionales o sobre el temor de una pérdida de su soberanía. Sin embargo, desde el comienzo de la profunda y grave crisis económica por la que atraviesa el continente europeo y, muy especialmente, en los países periféricos de la zona euro, se ha extendido una significativa y en muchas ocasiones más que fundada “eurofobia” respecto de la manera en que se han venido desarrollando las distintas etapas del proceso de integración, siempre funcional al método de reproducción capitalista y, en los últimos tiempos, respecto de las medidas adoptadas para salir de crisis económica y del papel de la Troika. (Cabo Martín, 2010) Así, en tanto que la Unión y el proceso de integración europeo se identifican claramente por los ciudadanos europeos, significativamente por los más afectados por la crisis, como principales causas de ésta y también de las consiguientes medidas de recorte en gasto público que se han implementado a su socaire, la “fobia” a la Unión Europea ha calado profundamente en amplias capas de la sociedad.

De esta situación surgen varias derivadas de significativa importancia para el proceso de integración y, en concreto, para las elecciones celebradas en mayo de 2014. La primera y más trascendente es que “Europa” se ha convertido en objeto de debate público para sus ciudadanos. Hasta ahora existía un extendido consenso favorable y acrítico en cuanto al proceso de integración, de modo que éste no era objeto de discusión o, en su caso, lo era muy pequeña medida. En este sentido no debe olvidarse que la propia UE es también una ideología y que ésta se presentaba sin alternativas a su posible realización; y, aunque éstas alternativas sí existen desde los primeros tiempos a través de voces que formulaban su disconformidad apenas si han tenido hasta ahora eco en la sociedad. Sin embargo, en la actualidad, la crítica y el pensamiento alternativo respecto de la Unión ha conseguido generar un importante debate sobre su legitimidad, sobre sus fines y sobre sus medios. En todo caso, la “eurofobia” y el “euroescepticismo” no son y no deben considerarse como contrarios al proceso de integración sino que muy al contrario, constituyen elementos de los que efectivamente dicho proceso adolecía, en tanto en cuanto no puede haber progreso verdaderamente constitucional en la integración europea sin que existan varias opciones de su realización o, incluso, de su no realización,⁷ y sin que éstas se presenten públicamente a la ciudadanía en base a una tensión dialéctica y democrática (Cabo Martín, 2013). Finalmente, también es preciso advertir el avance de la extrema derecha y de los “partidos populistas” en países como Gran Bretaña y Francia, donde son las fuerzas más votadas. También estas opciones políticas, tal y como ya advertían las encuestas, han obtenido escaños en otros Estados miembros como Grecia, Holanda, Dinamarca o, incluso, en la propia Alemania, con lo que ello supone de amenaza para los derechos y libertades públicas y, también, para los proyectos de avance y profundización en la tan necesaria implementación de una verdadera solidaridad a nivel europeo.⁸

6. “En el otro extremo, el porcentaje de ciudadanos que no confía en la UE llega al 58% y alcanza el 70% en España”. (Palacio; Albares, 2014: 134).

7. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 18 de septiembre de 2012 sobre el tema “análisis actualizado del coste de la no Europa”, (SC/035). European Parliamentary Research Service, *Mapping the cost of Non-Europe 2014-2019* (PE 510.983).

8. J. Habermas, *Democracy, Solidarity and the European Crisis*, Conferencia pronunciada en Universidad de Lovaina el 26 de abril de 2013, puede consultarse en [http://www.kuleuven.be/communicatie/evenementen/](http://www.kuleuven.be/communicatie/evenementen/evenementen/jurgen-habermas/en/democracy-solidarity-and-the-european-crisis) (última consulta 2.05.2014).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Así, como resultas de las elecciones europeas de mayo nos encontramos con presencia de distintas alternativas políticas al pensamiento casi hegemónico que se venía expresando mediante el consenso en materia de la Unión Europea, lo que da lugar a la segunda de las derivas de la “eurofobia” y el “euroescepticismo”. Muy previsiblemente, el Parlamento Europeo surgido de las elecciones tendrá una fragmentación política mayor que en anteriores legislaturas, hecho éste que necesariamente debería conducir a un mayor y mas intenso debate de alternativas y, por tanto, a que el Parlamento se convierta en lugar de contraposición de ideas entre los distintos grupos políticos, acaparando así más interés por parte de los ciudadanos europeos.⁹ Y, seguramente, esta fragmentación conlleve también que el Parlamento adopte una posición más beligerante con el resto de Instituciones europeas y con los Gobiernos de los Estados miembros y, por tanto, más protagonista en contexto de la arquitectura institucional comunitaria. Además, no debemos olvidar que la próxima legislatura está llamada a ser aquella en la que se enfrenten los graves problemas de la crisis económica y se articulen sus soluciones; sin olvidarnos, además, que fruto de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa, nos encontramos con un Parlamento que ha ampliado significativamente su peso en el proceso de toma de decisiones, también por lo que al presupuesto europeo se refiere.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso García, R. (2012), “Estudio Preliminar” en Tratado de Lisboa y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de Funcionamiento de la Unión Europea, Madrid, Ed. Civitas.
- Cabo Martín, C. de (2010), “Lo viejo y lo nuevo en la crisis económica actual: aspectos jurídico-políticos” en G. Cámara (Ed. y Coord.), *Pensamiento crítico y crisis capitalista. Una perspectiva constitucional*, Ed. Universidad de Granada, Granada.
- Cabo Martín, C. de (2013), “Propuesta para un constitucionalismo crítico” en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 19 Enero-Junio.
- Dann, P. (2009), “The Political Institutions” en A. von Bogdandy y J. Bast, *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Ed. Hart.
- Greppi, A. (2013), *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*, Madrid, Ed. Trotta.
- Habermas, J. (2012), *La constitución de Europa*, Ed. Trotta, Madrid.
- Palacio, V.; Albares, J.M. (2014), “Las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 y el futuro de la UE: ¿esta vez es diferente?”, en D. López Garrido (Dir.) *El estado de la Unión Europea. La ciudadanía en tiempos de crisis*, Madrid, Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung 2014. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

**ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA**

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

ACTUALIDAD IBEROAMERICANA **FERNANDO REVIRIEGO PICÓN**

INFORME
POLÍTICA JUDICIAL EN LA VENEZUELA POST-CHÁVEZ
por Carmen María Márquez Luzardo

INFORME
**LA REFORMA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
EN ESPAÑA. NOTICIA DE OTRA REFORMA FALLIDA**
por Diego Íñiguez Hernández

NOTA
**AVANCES HACIA EL *LOCUS STANDI IN JUDICIO* DEL
PARTICULAR EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS HUMANOS: REFORMAS REGLAMENTARIAS
DE LA COMISIÓN Y DE LA CORTE**
por Carmen Montesinos Padilla y Ángel Aday Jiménez Alemán

NOTA
**EL ROL DEL PODER JUDICIAL EN LAS DEMOCRACIAS ACTUALES:
EL CASO ARGENTINO**
por Horacio Rosatti

NOTA
PORQUÉ EL CIUDADANO PERUANO NO SE SIENTE REPRESENTADO
por Giovanni Forno Flórez

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

INFORME

POLÍTICA JUDICIAL EN LA VENEZUELA POST-CHÁVEZpor **Carmen María Márquez Luzardo**

Profesora de Teoría Política, Universidad Católica Andrés Bello

RESUMEN

Este informe hace un recuento de las decisiones de la Sala Constitucional en Tribunal Supremo de Justicia con mayor impacto político en los últimos 16 meses, tomando en consideración tres momentos fundamentales: El problema constitucional de la toma de posesión ante la ausencia por motivos de salud del ex presidente Chávez; la verificación de la falta absoluta una vez declarada su muerte y la celebración de las elecciones del 14 de abril de 2013; y, por último, la explosión social y la imposición de sanciones a políticos opositores durante el primer trimestre de 2014. De lo que se concluye la posición de la Sala como agente activo en la conducción de la política nacional a través de sus decisiones, en contextos de alta polarización política y conflictividad social.

ABSTRACT

Abstract: This paper reviews the decisions of the Constitutional Court of Venezuela's Supreme Court that have had the greatest political influence in the last sixteen months, taking into account three fundamental moments: The constitutional issue of President Chávez's inauguration in light of his absence due to health problems; the verification of the permanent absence once his death was declared and the celebration of a presidential election on April 14th 2013; and, finally, the social upheaval and imposition of political sanctions to opposition leaders during 2014's first quarter. The conclusion of this study points to show the Constitutional Court as an active political agent in the national political course through their decisions in contexts of high polarization and social unrest

I. INTRODUCCIÓN

Este informe tiene por objeto analizar algunas de las decisiones del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional que han resuelto los inéditos acontecimientos acaecidos en los últimos meses y que son fundamentales al momento de abordar un estudio de la actual situación político-institucional en Venezuela.

A modo de esbozo, han sido tres los períodos considerados para plantear de forma esquemática el tema que aquí se pretende describir. En primer término, es el referido a las decisiones emanadas en el primer trimestre del año 2013, en especial, la decisión No. 2 de 9 de enero de 2013 con el objeto de interpretar el artículo 231 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela –CRBV– ante la ausencia del entonces presidente Hugo Chávez Frías para tomar posesión y juramentación de su cargo ante la Asamblea Nacional el 10 de enero de dicho año. Posteriormente, es dictada por la misma Sala otra decisión que marcaría para siempre la historia constitucional del país, numerada bajo el 141 de 8 de marzo de 2013, la cual, ante el desenlace de la muerte del ex presidente Chávez anunciada el 05 de marzo, atendería a resolver la interpretación del artículo 233 constitucional relativo al régimen de falta absoluta del presidente de la República.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Así, verificado el supuesto de hecho que produciría la falta absoluta del presidente «reelecto»¹ y convocadas las elecciones para el 14 de abril de 2013, la otra cuestión en la que se centró el debate sobre la institucionalidad democrática del país giró en torno al resultado y las dudas existentes sobre el correcto equilibrio del proceso electoral en su conjunto, el cual fue objeto de varias impugnaciones ante la Sala Electoral del Tribunal Supremo, pero no resueltas por esta jurisdicción sino por la Sala Constitucional en otra muestra del fuerte activismo judicial luego del avocamiento que esta última hiciere al conocimiento de las causas que sobre el proceso comicial del 14 de abril estuvieren cursando ante la Sala Electoral.

Lo anterior constituye el precedente inmediato a una profunda crisis institucional y social que se evidencia en las manifestaciones del año 2014 –y que continúan al momento de escribir estas líneas–. Durante el primer trimestre de este año, las decisiones de la Sala Constitucional a considerar son aquellas que tuvieron por objeto pronunciarse sobre el restablecimiento del orden público, y concretamente, a las sanciones por desacato impuestas por vía sumarial a gobernantes opositores electos, además del procedimiento seguido a la Diputada María Corina Machado –una de las mayores promotoras de la protesta de calle contra el régimen de Nicolás Maduro– en donde la Sala Constitucional interpretando el artículo 191 de la Constitución, declaró la pérdida de su investidura como diputada al legislativo nacional con ocasión a la acreditación que la mencionada recibiere como representante alterna del Gobierno de Panamá ante la Organización de Estados Americanos –OEA–.

De ahí que los apartados que siguen se enfoquen en ilustrar con base a las propias decisiones de la Sala Constitucional, el impacto de ciertas resoluciones judiciales de la máxima jurisdicción constitucional venezolana en la conducción política del país durante los últimos 16 meses.

II. EL PRECEDENTE DEL AÑO 2013**A. La falta del presidente «reelecto»**

El 8 de enero de 2013, se recibió en la Asamblea Nacional comunicación suscrita por el vicepresidente ejecutivo Nicolás Maduro en la cual este anunciaba a la Asamblea que el Presidente Chávez no podría comparecer ante dicho cuerpo legislativo el día 10 de Enero de 2013. Ese mismo día, sesionó la Asamblea Nacional y debatió sobre la normativa constitucional aplicable a dicha situación, calificada por sus voceros como sobrevenida. La mayoría del cuerpo legislativo nacional solicitó proceder conforme a lo establecido en el artículo 231 de la Constitución, que permite al candidato electo presidente juramentarse ante el Tribunal Supremo de Justicia cuando, por cualquier motivo sobrevenido, no pudiese hacerlo ante la Asamblea Nacional.

Al día siguiente, 9 de enero –dígase, un día antes de la fecha prevista para la toma de posesión– el TSJ en Sala Constitucional dicta la antes referida decisión 2/2013 que zanjó la controversia sobre la no comparecencia del presidente a la toma de posesión ratificando el permiso por motivos de salud concedido por la Asamblea Nacional conforme el artículo 235 por un tiempo superior a «cinco días consecutivos» sin que ello «configure automáticamente falta temporal» ya que esta no había sido declarada

1. El carácter de «reelecto» del entonces presidente Chávez resultó ser de especial trascendencia a los efectos de la construcción argumentativa de la Sala en las decisiones que se exponen en este trabajo, en efecto como se verá, aduce que la toma de posesión previa juramentación si bien no es un acto prescindible, podía prorrogarse atendiendo a que la condición de presidente reelecto es distinta a la de presidente electo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

así por el Jefe de Estado mediante decreto. En cuanto a la toma de posesión previa juramentación, la Sala estimó que esta no era necesaria de manera irrestricta el 10 de Enero, momento en el cual inicia el período constitucional, dada la condición de presidente reelecto de Hugo Chávez, pudiendo esta efectuarse en cualquier momento posterior ante el TSJ conforme el artículo 231.(Sala Constitucional, No. 2/2013).

Mucho se podría comentar de esta sentencia, sin embargo, al no ser este un trabajo sobre la regulación constitucional del régimen de faltas del presidente de la república, se considerarán ciertos puntos que tuvieron importancia para los sucesos venideros. Desde la lectura de los primeros epígrafes, los razonamientos de la Sala atienden a la indiferenciación que esta hiciera en su motivación entre la ausencia del territorio nacional y la falta temporal argumentando que el permiso otorgado por la Asamblea Nacional para ausentarse del país por más de cinco (05) días «[N]o configura la vacante temporal del mismo al no haber convocado expresamente al vicepresidente ejecutivo para que lo supla por imposibilidad o incapacidad para desempeñar sus funciones»².

El anterior razonamiento de la Sala se sustenta en el principio de competencia y el de legalidad que le sirve de fundamento. Al referirse al artículo 156 ordinal 2, y al artículo 137 establece: «En base a las disposiciones citadas, se advierte del texto constitucional, concretamente del artículo 235, que si el Presidente requiere ausentarse del territorio nacional, debe solicitar “autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada, cuando se prolongue por un lapso superior a cinco días consecutivos”. Ahora bien, este artículo alude exclusivamente a la autorización para salir del territorio nacional, no para declarar formalmente la ausencia temporal en el cargo» (Sala Constitucional No. 2/2013).

Resulta claro aquí lo forzado del criterio por el que optó la Sala en este punto, pues la ausencia del presidente del territorio nacional por un motivo distinto al ejercicio de sus funciones configura *de iure* una falta temporal. Este aspecto hubiera sido igualmente controvertido incluso si el presidente se hubiere separado del desempeño de sus funciones por someterse a tratamiento dentro de territorio de la República, pues el fondo debía atender además en examinar la condición en la que se encontraba el entonces presidente Chávez para ejercer su función. Sin embargo, el examen sobre su estado de salud requiere conforme el ordenamiento venezolano de la constitución de una junta médica de acuerdo al artículo 233 CRBV, a los fines de analizar su capacidad para desempeñar el cargo, situación que hubiera dado lugar no ya al examen de una causal del falta temporal sino a un supuesto expreso previsto de falta absoluta del presidente³.

Esta interpretación del artículo 231 presentó otro problema que llenó de incertidumbre a la sociedad venezolana, y es el de la indefinición de la fecha en la que el presidente tomaría posesión de su cargo. La Sala al no declarar la falta temporal –lo que hubiera sometido la comparecencia del presidente a los lapsos de 90 días previstos en el artículo 234 prorrogables por 90 días más apercibiendo de la posible declaratoria de una falta absoluta por la Asamblea Nacional–; ni tampoco declarar la falta absoluta, por no constituir la incomparecencia a la toma de posesión causal expresa de falta absoluta

2. Otros autores entre los cuales puede citarse a Brewer Carías (2012, 2-3) son contestes en afirmar que «toda ausencia del presidente de la República del territorio nacional constituye siempre una falta temporal», con independencia de que la ausencia requiera o no de autorización de la Asamblea Nacional, pues esta, «no es para que pueda tener lugar la falta temporal»

3. Un criterio similar es sostenido por Berríos, Juan (2013) Estudio sobre la interpretación del artículo 231 CRBV por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, In: Cuestiones Jurídicas, No. 1, Vol. VII, Enero-Junio 2013, pp. 41-64.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

prevista en el artículo 233 constitucional, dejó la cuestión resuelta a la continuidad del «permiso» otorgado por más de cinco días, esto en los términos siguientes: «Cualquier pretensión de anular una elección y/o de desproclamar a un funcionario electo por parte de algún poder constituido, al margen de una disposición constitucional expresa y desconociendo “el preponderante rol del cuerpo electoral una vez que ha sido manifestada su voluntad en un proceso comicial”, implicaría subordinar la libre expresión de la voluntad popular a una “técnica operativa, tomando en consideración –además– los traumatismos políticos e institucionales que supone la forzosa desincorporación de un funcionario electo...”, como expresara esta Sala en el fallo citado supra. [...] De tal manera que, al no evidenciarse del citado artículo 231 y del artículo 233 eiusdem que se trate de una ausencia absoluta, debe concluirse que la eventual inasistencia a la juramentación prevista para el 10 de enero de 2013 no extingue ni anula el nuevo mandato para ejercer la Presidencia de la República, ni invalida el que se venía ejerciendo» (Sala Constitucional, 2/2013).

Y es que la aplicación del artículo 234 relativo a las faltas temporales tampoco resultaba clara, ya que este precepto regula la falta temporal del presidente en ejercicio, no del presidente electo o reelecto, como sí lo hacía la Constitución de 1961.

Así, gran parte de la discusión se centró en distinguir la condición de presidente electo de la de presidente reelecto con relación a la aplicación del supuesto regulado en el artículo 231 y en este sentido la Sala descarta estableciendo: «[I]mplicaría un contrasentido mayúsculo considerar que, en tal supuesto, existe una indebida prórroga de un mandato en perjuicio del sucesor, pues la persona en la que recae el mandato por fenecer coincide con la persona que habrá de asumir el cargo. Tampoco existe alteración alguna del período constitucional pues el Texto Fundamental señala una oportunidad precisa para su comienzo y fin: el 10 de enero siguiente a las elecciones presidenciales, por una duración de seis años (artículo 230 eiusdem) [...] En este punto, conviene referirse al “Principio de Continuidad Administrativa”, como técnica que impide la paralización en la prestación del servicio público. Según la doctrina y práctica administrativa, conforme a dicho principio, la persona designada para el ejercicio de alguna función pública no debe cesar en el ejercicio de sus atribuciones y competencias, hasta tanto no haya sido designada la correspondiente a sucederle».

De esta manera, la Sala distinguiría la toma de posesión por un nuevo presidente y uno reelecto para excluir a este último del ámbito de aplicación del 231 sobre el argumento del principio de continuidad administrativa. Sin embargo, también es muy cuestionable la aplicación de la tesis de la continuidad administrativa a los efectos de la cuestión jurídica discutida en esta decisión, ya que los períodos constitucionales del presidente de la República tienen, como ha dicho la Sala un inicio y fin, son de 6 años conforme lo dispuesto en el artículo 230. No existe así unidad de los períodos, dígame de aquel iniciado en el año 1999, respecto del iniciado en el 2007 y del que hubiere iniciado en el año 2013 con la toma de posesión el 10 de enero. La división de los períodos constitucionales marcados por la toma de posesión es tan patente que la Constitución prevé múltiples figuras que son prueba de tal circunstancia: una de ellas, por ejemplo, sería el computo para el nacimiento del derecho a convocar a un referendo revocatorio el cual nace transcurrido la mitad del período constitucional (art. 72), otro ejemplo lo constituye la presentación del plan de desarrollo económico y social de la nación ante la Asamblea Nacional (art. 187.8 y 236.18), la formulación del marco plurianual del presupuesto (art. 311, segundo párrafo)⁴.

4. Lo anterior es cónsono incluso con criterios de la Sala establecidos con anterioridad, la cual en varias decisiones se ha pronunciado acerca del cómputo desde el cual ha de ser tenido en cuenta el inicio del período, sentencia No. 457/2001 entró a considerar el caso del entonces presidente Chávez luego de la reestructuración

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Visto así, toda esta rebuscada lectura de la Constitución hecha por la Sala tuvo por objeto evitar declarar la falta absoluta del presidente, lo que hubiera producido la imperativa aplicación del artículo 233 en el supuesto de que esta acaeció antes de tomar posesión cuyo orden de sucesión corresponde al presidente del Parlamento Nacional. No obstante, antes de su viaje a Cuba, Chávez dejó lo que fue su testamento político en cadena nacional el día 08 de diciembre de 2012, al decir que, en caso de un desenlace fatal su voluntad «plena e irrevocable» era la de designar a Nicolás Maduro –quien como ya se ha dejado claro, fungía como su vicepresidente– como sucesor. Esto colocó el acento en garantizar la permanencia del tren ejecutivo en el poder, necesidad que se hizo patente en la forma en como la Sala resolvió la sucesión presidencial en la SC 141/2013 de 08 de marzo, una vez declarada la muerte del ex presidente Chávez.

Esta decisión vendría a resolver la falta absoluta generada por el deceso y que debía ser llenada interinamente hasta tanto se celebrasen elecciones, tal como emanaba del texto del artículo 233.

Ya se ha dicho que la solución de continuidad dada por la decisión del 9 de enero de 2013 permitió que Nicolás Maduro, vicepresidente, siguiera en el poder después del 10 de enero –junto a todo un tren ejecutivo nombrado para un período que ya había culminado en criterio de gran parte de la doctrina, no así de la Sala como se ha visto– desempeñando funciones presidenciales por la vía de delegación de competencias. Pues bien, producida la falta absoluta una vez que se declaró la muerte del ex presidente Chávez declarado así en mensaje a la nación el 05 de marzo, y convocadas las elecciones, existía una dificultad constitucional para la carrera presidencial del sucesor al chavismo, y es que el artículo 229 establece la imposibilidad de ser elegido presidente de la República quien se encuentre en ejercicio de la vicepresidencia ejecutiva al momento de la postulación, es decir, Maduro debía separarse del cargo para optar a la presidencia.

Sin embargo, la Sala Constitucional ya había concebido una salida frente a esta limitación constitucional, y es que a criterio del tribunal, al producirse la falta absoluta en la presidencia de la República, el vicepresidente ejecutivo debe encargarse de la presidencia hasta celebrarse la elección establecida en el 233 constitucional, de manera que el vicepresidente pasa a ostentar la condición de presidente encargado, perdiendo así la de vicepresidente ejecutivo, quedando liberado –a juicio de la Sala– de la causal de inelegibilidad del 229.

Es decir, cual si se tratase de la reelección para el mismo cargo, se permitió que el vicepresidente –cargo de nombramiento– en situación de presidente encargado en virtud de una falta absoluta –ejercicio accidental de otro cargo principal, dígame, el de vicepresidente– permaneciera en el cargo para la elección de presidente de la República en medio de una campaña llena de conmoción y emocionalidad.

B. Elecciones presidenciales del 14 de abril de 2013

En el contexto antes descrito, el 14 de abril de 2013 se celebraron las elecciones a la presidencia de la República. De un lado, se encontraba Nicolás Maduro Moros,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

autoproclamado «el hijo de Chávez» y sucesor del proyecto socialista; y por parte de la coalición de partidos que conforman la Mesa de la Unidad Democrática –alianza opositora al gobierno de Maduro– Henrique Capriles Radonski, gobernador electo del Estado Miranda⁵. El proceso electoral resultó con un total de 15.057.480 votos escrutados; 7.587.579 votos válidos a favor de Nicolás Maduro que representaron el 50,61% de los mismos, y; 7.363.980 en apoyo al candidato opositor Henrique Capriles, que representaban el 49,12% de los votos. Es decir, una victoria cuya diferencia en términos cuantitativos se hallaba en 223.599 votos, en una elección con una participación del 79,68% del registro electoral que ascendió a 15.057.480 votos escrutados.

Pocos días sucedieron al proceso electoral cuando diversos grupos y personas atendiendo a su interés según el caso, impugnaran el proceso ante la jurisdicción electoral, ejercida en Venezuela por la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia de conformidad con lo establecido en el artículo 297 de la Constitución.

El 20 de junio de 2013, mediante sentencia No.795, la Sala Constitucional procediendo de oficio se avocó al conocimiento de las causas que sobre el proceso comicial del 14 de abril corrían ante la Sala Electoral, fundándose para ello en lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia que regula las competencias de la Sala Constitucional estableciendo respecto del avocamiento en su numeral 16 lo siguiente: «Son competencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia: 16. Avocar las causas en las que se presuma violación al orden público constitucional, tanto de las otras Salas como de los demás tribunales de la República, siempre que no haya recaído sentencia definitivamente firme».

La Sala interpretó la referida norma legal en consonancia con el artículo 335 de la Constitución que la alza como máxima interprete de la constitución⁶ y amplía la potestad prefigurada en la norma no sólo a la plausible transgresión del orden público constitucional sino además: «[C]uando el asunto que subyace al caso particular tenga especial trascendencia nacional, esté vinculado con los valores superiores del ordenamiento jurídico, guarde relación con los intereses públicos y el funcionamiento de las instituciones o que las pretensiones que han generado dichos procesos incidan sobre la institucionalidad democrática o el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, particularmente sus derechos políticos» (Sala Constitucional, 795/2013).

No es la primera vez que la Sala Constitucional vacía la competencia de la Sala Electoral en casos de especial trascendencia política. Cabe aquí recordar, entre otros, el ilustrativo ejemplo del proceso de revocatorio presidencial en los años 2003 y llevado a cabo, en el 2004. Luego de que el Consejo Nacional Electoral enviare a reparo más de 900.000 firmas indicando en consecuencia la insuficiencia de las mismas para convocar el referendo, la Coordinadora Democrática interpuso un recurso de nulidad ante la Sala Electoral, la cual decidió mediante su fallo No. 24 de 15 de marzo de 2004, suspender los efectos del instructivo que sirvió de fundamento para enviar a «reparo» dichas firmas, y ordenó al CNE realizar el reparo de forma tal que aquellos que consideraban que se había cometido un error o se había utilizado su nombre sin

5. Henrique Capriles y Nicolás Maduro, representaron juntos, el 99,73% de los votos escrutados. Sin embargo, habían otros candidatos en esta elección: Eusebio Méndez (0,13%); María Bolívar (0,08%); Reina Sequera (0,02%); Julio Mora (0,01%).

6. En este sentido, señala: «En relación con esta extraordinaria potestad, consecuente con las altas funciones que como máximo garante de la constitucionalidad y último intérprete del Texto Fundamental han sido asignadas a esta Sala Constitucional, la doctrina de esta juzgadora ha dispuesto que el avocamiento es una figura de superlativo carácter extraordinario, toda vez que afecta las garantías del juez natural y, por ello, debe ser ejercida con suma prudencia y sólo en aquellos casos en los que pueda verse comprometido el orden público constitucional (vid. sentencias números 845/2005 y 1350/2006)».

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

autorización acudieran a retirarlo. Como consecuencia de ello, la Sala Constitucional revisó la sentencia 24/2004, mediante la decisión 442 de 23 de marzo de 2004, procediendo a anularla y dejando sin efecto lo establecido por la Sala Electoral. La respuesta de la Sala Electoral fue la decisión 37 de 12 de abril de 2004, en la que ratificaba lo establecido en la 24/2004, emplazando al CNE a que ejecutara lo decidido, y además, planteando un conflicto de competencia ante la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia. La Sala Constitucional respondió con otra sentencia, la número 628 de 23 de abril de 2004, reiterando la nulidad de lo resuelto por la Sala Electoral, y desconociendo la existencia de un conflicto de competencia⁷.

Las decisiones anteriores ponen en evidencia el conflicto existente en el seno del Supremo Tribunal entre la jurisdicción electoral que reside en máxima instancia en la Sala Electoral, y la Sala Constitucional. La *vis* expansiva que la propia SC ha hecho de sus atribuciones por la vía jurisprudencial, ha invadido la jurisdicción electoral, esto bien por la vía del avocamiento –mal entendido avocamiento a juicio de la Sala Electoral–⁸; por medio de la revisión de las sentencias, que en interpretación del 336.10 y 335 se ha extendido a la revisión de las decisiones de las demás salas, en especial, incoando el alejamiento al criterio sentado por la Sala Constitucional (Sala Constitucional, 442/2004), lo que comprueba la hipótesis del activismo judicial y el impacto político de la Sala por medio de sus decisiones.

En cuanto a los recursos relativos a las elecciones de abril 2014, fueron declarados inadmisibles por la Sala Constitucional y su objeto deslegitimador se perdió por completo (Sala Constitucional, 1111/2013; 1112/2013; 1113/2013; 1114/2013; 1115/2013; 1116/2013; 1117/2013; 1118/2013; 1119/2013; 1120/2013)⁹.

III. EXPLOSIÓN SOCIAL Y LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES A GOBERNANTES OPOSITORES POR LA SALA CONSTITUCIONAL

Valorar los sucesos ocurridos el primer trimestre del 2014 en Venezuela requiere considerar lo anterior: una polarización que llega a reflejarse electoralmente en un proceso comicial con altísimos niveles de participación. Esta crisis política, se suma a una grave crisis económica de finales del año 2013 y principios del año 2014, donde la escasez y la inflación se hacen sentir y las medidas conocidas como el «Dakazo» no

7. Un dilatado estudio sobre las decisiones de la Sala Constitucional en este período puede verse en el trabajo de investigación de maestría en Ciencia Política de: J. BERRIOS. (2013) *Alcance político de la interpretación del concepto de democracia por la Sala Constitucional (2000-2013)*. Maracaibo: Universidad del Zulia.; sobre activismo y comportamiento judicial véase del mismo autor: "El concepto constitucional de democracia y la judicialización de la política en Venezuela". (2013) *Cuestiones Políticas*, Vol 29, No. 50, enero-junio 2013. Pp. 33-41. El hecho es que el procedimiento de reparos se llevó a cabo entre los días 28 y 30 de mayo de 2004, y como resultado, se ratificaron el número de firmas necesarias para solicitar la convocatoria del referendo revocatorio presidencial.

8. Véase a este respecto la cadena jurisprudencial antes citada y en concreto las decisiones 37/2004 de la Sala Electoral en la que establece: «[E]l avocamiento previsto en el numeral 29 del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, tal y como fue señalado en la referida sentencia de la Sala Constitucional N° 806/2002 (SINTRACIMIENTO), es la facultad que ahora ostentan todas las Salas de este Alto Tribunal, mediante la cual se decide conocer de una causa que se está sustanciando en un tribunal de menor jerarquía y con respecto a la cual resulte afín en términos de competencia material, independientemente que la respectiva Sala no constituya la "alzada" del tribunal al cual se le sustrae la competencia para conocer». Véase también la No. 626/2004 de la Sala Constitucional.

9. Un resumen de estas decisiones puede encontrarlo en Brewer, Allan. (2013) *Crónica Constitucional XIV: La elección presidencial de abril de 2013 su impugnación ante la Sala Electoral. El avocamiento de las causas por la Sala Constitucional, y la ilegítima declaratoria de la "legitimidad" de la elección de Nicolás Maduro mediante nota de prensa del Tribunal Supremo*, en: <http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-ficb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/CR%C3%93NICA%20XIV.%2011-8%2013%20CR%C3%93NICA%20CONSTITUCIONAL.doc.pdf> (fecha de consulta: Abril 2014)

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

lograron tapar esta realidad¹⁰. El 12 de febrero de 2014, conocido como día de la juventud, estudiantes, profesionales, y demás ciudadanos salieron a manifestar en contra del gobierno de Nicolás Maduro en distintas ciudades del país, incluso, en algunas de ellas como San Cristóbal estas manifestaciones tuvieron lugar desde el 2 de febrero. El mismo día 12, lo que sería una manifestación pacífica culminó con el asesinato del que sería el primer estudiante caído de más de una treintena de manifestantes que le sucederían: Bassil Da Costa.

Según el Foro Penal, hasta la fecha de redacción de estas páginas 2419 personas han sido detenidas desde el inicio de las manifestaciones a nivel nacional, 1350 se encuentran en «libertad» con medidas cautelares (prohibición de salida del país, régimen de presentación entre otras según sea el caso); 98 se encuentran aun privados de libertad; 16 retenidos; 127 y 384 liberados sin régimen de presentación y en libertad plena respectivamente. No se tiene registro del estado y grado del proceso de las 444 detenciones restantes¹¹. Cabe mencionar que esta es una lista de detenidos, sin considerar las desapariciones que también han sido denunciadas.

Ante la continuidad de las protestas, la Sala Constitucional dictó el fallo No. 135 de 12 de marzo de 2014, en la cual invocando su poder cautelar acuerda amparo constitucional y ordena a los ciudadanos Gerardo Blyde y David Smolansky –ambos opositores al gobierno de Maduro–, alcaldes de los municipios Baruta y El Hatillo del estado Miranda, respectivamente, que dentro de los municipios en los cuales ejercen sus competencias «Realicen todas las acciones y utilicen los recursos materiales y humanos necesarios, a fin de evitar que se coloquen obstáculos en la vía pública que impidan el libre tránsito de las personas y vehículo» entre otras medidas de ordenación de tránsito, y control del delito vinculadas a la dirección de la policía municipal conforme lo establecido en la Ley Orgánica de la Policía Municipal; apercibiendo de que en caso de incumplir el mandato de amparo ahí contenido, procedería a aplicar la sanción de desacato prevista en el artículo 31 de la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales.

Los efectos de la SC 135/2014 fueron ampliados por medio de la sentencia 137 de 17 de marzo de 2014, a los ciudadanos Ramón Muchacho, alcalde del municipio Chacao del estado Miranda; Daniel Ceballos, alcalde del municipio San Cristóbal del estado Táchira; Gustavo Marcano, alcalde del municipio Diego Bautista Urbaneja del estado Anzoátegui, y Eveling Trejo de Rosales, alcaldesa del municipio Maracaibo del estado Zulia –todos al igual que el caso anterior, de oposición–.

La Sala determinó mediante decisión 138/2014 de 17 de marzo, que «[P]ara determinar el presunto incumplimiento al mandamiento de amparo cautelar decretado, estima que el procedimiento que más se adecúa para la consecución de la justicia en el caso de autos es el estipulado para el amparo constitucional» por cuanto ordenó la comparecencia a una audiencia constitucional a los alcaldes, en concreto en esta decisión, al ciudadano Vicencio Scarano Spisso, Alcalde del municipio San Diego del Estado Carabobo; y al ciudadano Salvatore Lucchese Scaletta, Director General de la Policía Municipal de San Diego del Estado Carabobo a quienes se les habían dando las mismas ordenes de dispersión de las protestas que a los demás alcaldes ampliando los efectos de la SC 135/2014 mediante decisión 136/2014. El resultado

10. Se hace alusión a la ocupación en el mes de noviembre y diciembre de 2013 por parte del gobierno, de la administración de las más grandes tiendas de electrodomésticos del país, con el objeto de «castigar» la especulación en los precios de los productos, vendió con reducciones en algunos casos de hasta el 500% del precio original marcado, la mercancía que se encontraba en inventario.

11. Véase la página del Foro Penal venezolano para mayor información: <http://www.foropenal.com>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

de dicha audiencia, se reflejó en la decisión de la misma Sala No. 245 de 9 de abril de 2014, en la cual la propia Sala Constitucional declaró el desacato imponiendo la sanción de 10 meses y 15 días de prisión y las penas accesorias que de esta derivan –entre las cuales debe entenderse el cese del ejercicio de sus funciones por encontrarse sometido a una condena–.

Son muchos los aspectos que podrían comentarse de estas decisiones de la Sala, y de esta última en particular, sin embargo a los efectos del presente informe, se hará mención a un punto preciso y es el referido a la inexistencia de precedente en la jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre casos en los que la propia Sala impusiera la sanción de desacato. Una extensa lista de sentencias soportan el criterio –hasta entonces pacífico– de dicho tribunal en el cual establecía que «[E]n relación con el “desacato”, ha señalado este Alto Tribunal que dado, el carácter delictual del mismo, la calificación que de este delito se haga “le compete al Tribunal Penal, en el contexto del debido proceso con la garantía del derecho a la defensa (artículo 68 de la Constitución)” (Vid. Sentencias de la Sala Político-Administrativa del 7 de noviembre de 1995: Caso Rafael A. Rivas Ostos y del 11 de marzo de 1999: Caso Ángel Ramón Navas). [...] Por esta razón, la jurisprudencia citada dispuso que: “al alegarse el incumplimiento del mandamiento de amparo constitucional dictado por el Juez, conforme al artículo 31 ejusdem, el Tribunal que actuó en la causa, no es el competente para realizar la calificación jurídica del mencionado incumplimiento» (Sala Constitucional, 895/2001; 74/2002 por todas)¹².

De forma que, queda de nuevo patente aquí el impulso político de la Sala en coyunturas de especial relevancia nacional, al cambiar su criterio y no remitir las actuaciones al Juez Penal conforme al principio del Juez Natural, sino resolviendo en la misma audiencia el desacato e imponiendo la sanción correspondiente. Esto mismo fue aplicado al caso de Daniel Ceballos alcalde de San Cristóbal en el Estado Táchira.

Las decisiones de la Sala no han implicado sólo un mandato directo a un número determinado de alcaldes para emplear «todos los medios necesarios a su alcance» con el fin de replegar las protestas, sino que además, ha delimitado la doctrina de ejercicio de ciertos derechos fundamentales vinculados a los derechos políticos y libertades públicas establecidos en la Constitución. La elaboración de una doctrina de derechos fundamentales en estos contextos atiende a una postura restrictiva que busca cerrar las protestas como ejercicio del derecho a la manifestación, a la libertad de expresión, y de fondo, a la disidencia como fundamento clave de la democracia plural. En este sentido, el fallo 276 de 24 de abril 2014, resolvió un recurso de interpretación del artículo 68¹³ constitucional referido en concreto al derecho a la manifestación y el requerimiento que en virtud del ejercicio de este derecho se le deba realizar a los alcaldes como primera autoridad político territorial. Esta decisión estableció la obligatoriedad de solicitar una autorización y contar con el aval de la primera autoridad civil pudiendo esta negar dicha solicitud, enunciando además las sanciones penales que en caso de incumplimiento pueden ser aplicadas por orden del Ministerio Público y la responsabilidad penal que por el delito de desobediencia a la autoridad prevista en el artículo 483 del Código Penal sería aplicable.

12. Podría ilustrarse una extensa lista de sentencias donde remite al Juez Penal notificando al Ministerio Público, véase: 728/2002; 798/2002; 1604/2002; 1654/2002; 2797/2002; 4692/2005.

13. El artículo 68 de la Constitución reza: «Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a manifestar, pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley. Se prohíbe el uso de armas de fuego y sustancias tóxicas en el control de manifestaciones pacíficas. La ley regulará la actuación de los cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público»

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Para fundar tal criterio, la Sala se basó en «verificación del contenido de los artículos 41, 43, 44, 46 y 50 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, publicada en la Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010 a la luz de lo dispuesto en el artículo 68 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela». Sin embargo, la LPPRPM, habla en el artículo 43 de una «participación» a la primera autoridad civil donde se celebrará la manifestación, no así de una «solicitud» o «permiso», ni claro está, la facultad discrecional de denegar tal solicitud.

No puede concluirse este resumen sin mencionar la decisión 207 de 31 de marzo de 2014 en la cual la Sala Constitucional declara la pérdida de investidura de la Diputada María Corina Machado, aplicando el principio de incompatibilidad que rige la actividad de los legisladores nacionales conforme el artículo 191¹⁴ de la Constitución al declarar que «[L]a aceptación de una representación (sea permanente o alterna), indistintamente a su tiempo de duración, ante un órgano internacional por parte de un Diputado o Diputada a la Asamblea Nacional que está desempeñando su cargo durante la vigencia del período para el cual fue electo o electa, constituye una actividad a todas luces incompatible, y no puede considerarse como actividad accidental o asistencial, pues esa función diplomática va en desmedro de la función legislativa para la cual fue previamente electo o electa», ello con ocasión a la acreditación recibida por la mencionada diputada por el Gobierno de Panamá para acudir ante el Consejo Permanente de la OEA.

Esta sentencia, al igual que muchas de las anteriores como se ha comentado, puede dar lugar a un estudio autónomo sobre el particular criterio que ha regido en este caso. No obstante, se hará sólo comentario de algunas normas constitucionales que podrían someter a discusión la decisión tomada por la Sala. El artículo 149 de la Constitución tiene por objeto evitar que la aceptación de cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros comprometa el ejercicio de la función pública. En especial, se quiere evitar que su desempeño como servidor público se vea afectado por lealtades o subordinaciones hacia un gobierno extranjero, cuyos intereses no necesariamente han de coincidir con los del Estado venezolano. De ahí que se prevea la autorización de la Asamblea Nacional, como mecanismo de control destinado a impedir que la vinculación o el compromiso de un funcionario público respecto de otro gobierno menoscabe su independencia de acción o su equilibrio al tratar asuntos relacionados con el Estado que ofrece la recompensa, el honor o el cargo.

La discusión sobre la aplicación de esta disposición a los hechos arriba mencionados es discutible por varias razones. El otorgamiento de un derecho de palabra en una sesión del Consejo Permanente de la OEA, gracias a la concesión de la representación de Panamá, no implica ni un honor ni una recompensa. Tampoco es un cargo o al menos un cargo principal, ya que la Diputada Machado no aceptó ser acreditada como representante permanente de la República de Panamá. Aceptó ser acreditada a título accidental. En todo caso, la eventual violación del artículo 149 no implica la pérdida de la investidura como Diputado o Diputada. Ello requeriría de norma constitucional expresa, más aún al tratarse de un Diputado, por afectar el ejercicio de la representación popular, con todo lo que ello entraña.

Hasta la reforma del Código Penal del 2005, dicha infracción estaba tipificada como delito y sancionada con multa. En la actualidad, ante la ausencia de tipificación penal,

14. «Artículo 191. Los diputados o diputadas a la Asamblea Nacional no podrán aceptar o ejercer cargos públicos sin perder su investidura, salvo en actividades docentes, académicas, accidentales o asistenciales, siempre que no supongan dedicación exclusiva».

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

correspondería una sanción disciplinaria cuando normativamente esa conducta pueda subsumirse en la infracción respectiva. En el caso de los Diputados, el Reglamento Interior y de Debates no prevé sanción alguna, por lo que ni siquiera cabría aplicar destitución por tal causa.

Ahora bien, en lo que concierne al mencionado artículo 191 de la Constitución, este contempla la prohibición que rige para los Diputados de aceptar ciertos cargos públicos sin perder su investidura, salvo que se trate de algunas de las actividades exceptuadas por la disposición: docentes, académicas o asistenciales, así como cualquier otra que tenga carácter accidental, siempre que, además, no supongan dedicación exclusiva. Este carácter accidental se detenta, conforme a nuestra jurisprudencia constitucional, siempre que no implique el reemplazo definitivo del principal.

El *telos* constitucional de esta norma radica en evitar la interferencia entre las distintas ramas del Poder Público en el ejercicio de sus competencias, lo cual ha sido advertido por la Sala Constitucional del Tribunal supremo cuando señala que: «[U]n segundo destino público para un Diputado casi de seguro será en una rama distinta del Poder Público, con lo que se generaría una situación que debe siempre ser tratada con cuidado: la posible interferencia –y no colaboración– de una rama en otra. No puede olvidarse que el Poder Legislativo es contralor del Ejecutivo y a su vez controlado, de diferente manera, por el Judicial y por el Ciudadano. Una indefinición de roles pone en riesgo el principio de separación en el ejercicio del poder» (Sala Constitucional, 1090/2000).

Se refleja de esta manera la especial preocupación del Constituyente por regular expresamente la situación de los Diputados a la Asamblea Nacional, a quienes quiso dedicarles una norma en el supuesto de aceptar un cargo distinto, considerando su condición de representantes del pueblo.

A mayor abundamiento, al interpretar el artículo 148 de la Constitución, que guarda semejanza con el artículo 191, la Sala Constitucional ha sido enfática en afirmar que: «[E]l desempeño de un destino público remunerado es compatible, por excepción, con el de un cargo accidental. Más aún, si el segundo cargo no fuere accidental, y se ejerciere a título de suplente, su aceptación no implica la renuncia del primero, mientras en aquél no se produzca el reemplazo definitivo del principal» (Sala Constitucional, 1090/2000).

IV. NOTAS CONCLUSIVAS

De los apartados anteriores quiere destacarse la complejidad de la realidad venezolana desde una mirada judicialista, poniendo en evidencia cómo la Sala Constitucional actúa como agente conductor de la política nacional a través de sus decisiones, en contextos de alta polarización política y conflictividad social. La Sala Constitucional principalmente por la vía de recurso de interpretación, avocamiento, revisión –estas dos últimas figuras de carácter excepcional ejercidas de forma laxa y expansiva–, propende a través de sus decisiones el mantenimiento del status quo *chavista* aun después de la muerte de su máximo representante, lo que ha pretendido evidenciarse en estas decisiones.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****V. BIBLIOGRAFÍA**

- Berríos, Juan (2013) Estudio sobre la interpretación del artículo 231 CRBV por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, In: Cuestiones Jurídicas, No. 1, Vol. VII, Enero-Junio 2013, pp. 41-64.
- Alcance político de la interpretación del concepto de democracia por la Sala Constitucional (2000-2013). Maracaibo: Universidad del Zulia.; sobre activismo y comportamiento judicial véase del mismo autor: "El concepto constitucional de democracia y la judicialización de la política en Venezuela". (2013) Cuestiones Políticas, Vol. 29, No. 50, enero-junio 2013. Pp. 33-41.
- Brewer, Allan. (2013) Crónica Constitucional XIV: La elección presidencial de abril de 2013 su impugnación ante la Sala Electoral. El avocamiento de las causas por la Sala Constitucional, y la ilegítima declaratoria de la "legitimidad" de la elección de Nicolás Maduro mediante nota de prensa del Tribunal Supremo, en: [http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/CR%C3%93NICA%20XIV.%202011-8-2013%20CR%C3%93NICA%20CONSTITUCIONAL.doc\).pdf](http://www.allanbrewercarias.com/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea3/Content/CR%C3%93NICA%20XIV.%202011-8-2013%20CR%C3%93NICA%20CONSTITUCIONAL.doc).pdf) (fecha de consulta: Abril 2014)

VI. DECISIONES JUDICIALES

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sala Constitucional
No. 1090/2000 de 27 de septiembre.

- Sala Constitucional No. 457/2001 de 5 de abril.
- Sala Constitucional No. 759/2001 de 16 de mayo.
- Sala Constitucional No. 895/2001 de 31 de mayo.
- Sala Constitucional No. 74/2002 de 24 de enero.
- Sala Constitucional N° 806/2002 de 24 de abril.
- Sala Constitucional No. 442/2004 de 23 de marzo.
- Sala Constitucional No. No. 626/2004 de 22 de abril.
- Sala Constitucional No. 628/2004 de 23 de abril.
- Sala Constitucional No. 780/2008 del 8 de mayo.
- Sala Constitucional No. 626/2009 de 26 de mayo.
- Sala Constitucional No. 2/2013 de 9 de enero.
- Sala Constitucional No. 141/2013 de 08 de marzo.
- Sala Constitucional No. 795/2013 de 20 de junio.
- Sala Constitucional No. 1111/2013 de 7 de agosto.
- Sala Constitucional No. 1112/2013 de 7 de agosto.
- Sala Constitucional No. 1114/2013 de 7 de agosto.
- Sala Constitucional No. 1115/2013 de 7 de agosto.
- Sala Constitucional No. 1116/2013 de 7 de agosto.
- Sala Constitucional No. 1117/2013 de 7 de agosto.
- Sala Constitucional No. 1118/2013 de 7 de agosto.
- Sala Constitucional No. 1119/2013 de 7 de agosto.
- Sala Constitucional No. 1120/2013 de 7 de agosto.
- Sala Constitucional No. 135/2014 de 12 de marzo.
- Sala Constitucional No. 137/2014 de 17 de marzo.
- Sala Constitucional No. 138/2014 de 17 de marzo.
- Sala Constitucional No. 207/2014 de 31 de marzo.
- Sala Constitucional No. 276/2014 de 24 de abril.
- Sala Electoral No. 24/2004 de 15 de marzo.
- Sala Electoral No. 37/2004 de 12 de abril.
- Sala Electoral No. 37/2004 de 12 de abril. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

INFORME

**LA REFORMA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL EN ESPAÑA.
NOTICIA DE OTRA REFORMA FALLIDA**por **Diego Íñiguez Hernández**

Magistrado, Doctor en Derecho

RESUMEN

El CGPJ ha fracasado en su misión constitucional. Ha resultado poco o nada eficaz al defender a los jueces frente a presiones (especialmente políticas) externas. La elección de sus miembros, por cuotas en función de la fuerza de los grupos parlamentarios; y el modo en que aquellos nombran luego, igualmente por cuotas, a los principales cargos judiciales, alimentan la impresión –injusta– de que el conjunto de los jueces y tribunales está politizado. Sin embargo, la reforma de 2013 no lo hará más eficaz: utiliza su inanidad para justificar una transferencia de sus poderes, sobre todo en favor del ministerio de Justicia. Pero el nuevo Consejo es menos plural, tan intensamente presidencialista que cabe dudar que siga siendo un órgano colegiado y permite un predominio absoluto de la mayoría. La nueva regulación es dudosamente constitucional.

ABSTRACT

The General Council of the Judiciary has failed in its constitutional purpose. It has been little or no efficient defending judges against external (mainly political) pressures. The election of its members, by quotas in proportion to the parliamentary group's forces; and the way the said members later choose the main judicial posts, also by quotas, fuels the –unjust– impression that the generality of judges and tribunals are politicised. However, the 2003 reform will not make it more efficient: it uses its inanity to justify transferring some of his powers, mainly to the Justice ministry. But the new Council is less plural, so intensely presidential that it is no longer collegial and allows its majority an absolute predominance. The constitutionality of its new regulation is questionable.

ANÁLISIS

1. Del Consejo General del Poder Judicial lo sabemos todo, gracias a las puntuales filtraciones a la prensa del modo en que toma cada decisión o los términos –no siempre corteses– de las discrepancias en torno a aquellas, los episodios de perturbación de la independencia de jueces o tribunales, los supuestos disciplinarios que afectan a aquellos o la elaboración de los informes que le corresponde hacer durante la tramitación de los anteproyectos de ley. El general incumplimiento en nuestro país de la regla del secreto en las deliberaciones de los órganos colegiados alcanza en él una de sus cimas cómicas. Claro que, tras la reforma de 2013 (por la Ley 4/2013, de 28 de junio), es dudoso que siga siendo un órgano colegiado. El cambio, que ha reducido su autonomía y sus competencias y alterado su estructura y régimen de funcionamiento, lo acerca a la condición de una oficina al servicio de un único ejecutivo. También resulta dudoso que de este modo vaya a lograr ser más eficaz en su función constitucional, o que procurar que lo sea haya inspirado en modo alguno la reforma.

Es pronto para hacer un juicio global sobre el nuevo modelo, porque “de lo que verdaderamente se trata es de comprender y explicar lo que está pasando” (Nieto García),

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

empíricamente y no desde una perspectiva histórica, las exposiciones de motivos o los discursos ministeriales – en el caso de la LO 4/2013, de una retórica que trae a la memoria al famoso fraile predicador del padre Isla. Pero sí cabe una primera aproximación mediante un análisis de los cambios principales, sus efectos probables y los primeros pasos del órgano: la designación de sus componentes y sus primeros nombramientos.

2. Desde su origen, el Consejo ha conocido modelos sucesivos de designación de sus integrantes, poderes y articulación interna: tres, cuatro o cinco, en función de la relevancia que se conceda a las reformas de 1994, que amplió sus competencias y reforzó su autonomía institucional; y de 2007, que dejó a las asociaciones la propuesta de los candidatos de origen judicial. Ninguno de ellos ha tenido éxito. El primero, en 1980, único en que los doce miembros del Consejo que han de ser jueces o magistrados fueron elegidos por éstos, porque la mayoría conservadora copó los puestos de vocal y luego sus nombramientos y lo convirtió en un instrumento corporativo de altiva –e inútil– reivindicación frente al Gobierno. El segundo, a partir de 1985 –con todos sus integrantes elegidos por el Congreso y el Senado– porque su composición ha reflejado la de las cámaras (con un desfase, porque sus mandatos no coinciden) y convertido al Consejo en un teatro secundario de la confrontación política general. En su variante de 2002 (con más peso de las asociaciones judiciales en la presentación de candidatos a formar parte de él), el Consejo de 2008 ofreció una experiencia singular: una mayoría formada por vocales conservadores y progresistas produjo resultados como el Reglamento de la Carrera Judicial, el inicio de una política de salud y seguridad en el empleo y una mayor transparencia sobre los motivos de sus nombramientos, con una insólita independencia respecto a las indicaciones de dos Gobiernos sucesivos. Pero tras la dimisión de su primer presidente, el segundo –efímero– recompuso una mayoría pro-ministerial que devolvió las aguas a su cauce.

3. Para un análisis, aún somero, de la eficacia del órgano, es preciso partir de su función constitucional y de una concepción realista de la independencia judicial. El Consejo se importó de la Constitución italiana de 1947 para apartar del Gobierno, o del ministerio de Justicia, algunas de las funciones por las que tradicionalmente habían influido éstos en las decisiones judiciales con relevancia política: la política de nombramientos y los instrumentos disciplinarios. Su fin instrumental es, en consecuencia, la gestión del régimen de nombramientos, ascensos y disciplina de los jueces y magistrados, para apartarla del ámbito de influencia del Gobierno y proteger así la independencia interna de aquellos. El sustantivo, proteger la independencia de jueces y tribunales frente a amenazas o presiones externas: directas desde las instituciones o desde los poderes sustantivos: los partidos políticos, los medios... Con el Consejo se quiso facilitar también un fin más vago e ideal: la difusión de una “cultura de la independencia judicial” (Pizzorusso), no sólo entre los titulares del poder jurisdiccional. El concepto de independencia ha de ser realista –no sólo, por tanto, la concepción tradicional, decimonónica, de la independencia como virtud personal de cada juez o magistrado: ha de tener en cuenta los posibles intentos de influir sobre ella tanto desde la acción del propio Consejo– por el efecto sobre la independencia interna de jueces y magistrados de la política de nombramientos y los instrumentos disciplinarios –; los mucho más sutiles, pero efectivos, efectos de una política de nombramientos que haga comprender que la cercanía al gobierno o a la oposición de turno puede facilitar el ascenso en la jerarquía; y como a la eficacia (o la ineficacia) del Consejo defendiendo a los jueces y tribunales frente a las acechanzas externas contra esa independencia.

3.1 Desde el punto de vista interno, el Consejo lleva en crisis desde su creación: por su estructura –pomposa, lenta, inane– propia del Antiguo Régimen; por el modo en que se elige a sus integrantes y cómo éstos se dividen en dos grupos, capitaneados por unas pocas personalidades que toman sus decisiones en intrigas previsibles y, no

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

pocas veces, broncas. Pese a que los procedimientos se cumplen formalmente, son los dirigentes de los partidos que intervienen en las cuestiones judiciales quienes deciden, en proporción a su fuerza parlamentaria, la composición del Consejo entre jueces y otros juristas que consideran cercanos. Los así nombrados eligen al presidente acordado previamente en la negociación entre los partidos. Y, luego, a quienes ocuparán los puestos de gobierno o jurisdiccionales que pueden tener relevancia política, mediante un sistema de cuotas, con un procedimiento poco transparente –salvo por las filtraciones– y escasa motivación. Al terminar su mandato, una parte de los vocales continúa una carrera institucional con cargos en otros órganos constitucionales o la política general: tres antiguos vocales han sido luego ministros y una, vicepresidenta del Gobierno.

3.2 Frente a las amenazas externas a la independencia de jueces y tribunales, el Consejo ha resultado poco o nada efectivo. En los conflictos por incumplimientos profesionales, corrupción o de organización del trabajo con repercusión en el servicio público, el Consejo suele pronunciarse razonablemente, aunque con velocidad proporcional al interés de los medios de comunicación. En los que afectan sustancialmente a la independencia de jueces o tribunales –sobre los límites de la crítica a las resoluciones judiciales, procesos con un elemento político, legislación controvertida, corrupción de altos cargos, abuso de poder, financiación irregular de partidos, en torno al control de los poderes de la policía o los servicios secretos– o ante peticiones de apoyo de jueces frente a críticas o presiones de altos cargos y dirigentes de los partidos, sus intervenciones son casi siempre tardías, muchas veces puramente rituales y casi siempre ineficaces, cuando no en favor de quien criticaba.

4. La valoración de la experiencia del C.G.P.J. es, hasta ahora, es unánime: el órgano desdichado ha fracasado en su función constitucional y como órgano. Sufre problemas de legitimidad, responsabilidad e identidad y es dudoso que haya resultado efectivo para sus fines constitucionales. Sirve de poco al juez que se ve en la vorágine de un caso político o morboso (quizá porque no tiene medios, pero tampoco ha logrado establecer su autoridad). Y, en vez de alejar la política del trabajo de los jueces, ha alimentado la impresión de que el conjunto de los jueces y tribunales está politizado: injustamente, porque los criterios políticos, a menudo sencillamente clientelares, afectan solo al nombramiento de ciertos cargos judiciales: un cinco por ciento de los puestos, calculó un antiguo vocal del Consejo. Pero no ha facilitado la extensión de una “cultura de la independencia judicial”, ni el avance hacia la “maduración” de la que debe resultar una mayor independencia. Apenas ha contribuido a resolver los problemas estructurales y culturales constantes en la historia del poder judicial español –y seguramente ha contribuido a acrecentarlos. Y produce un constante efecto desmoralizador entre sus gobernados.

5. Sin embargo, la reforma de 2013 no lo hace más efectivo: utiliza su ineficacia anterior para justificar un vaciamiento de sus competencias y un proceso de oligarquización y transferencia de poder en beneficio del ministerio de Justicia. En su nueva versión es menos plural e intensamente presidencialista, con un predominio absoluto de la mayoría, vocales de primera, segunda, tercera y cuarta y menos poderes para cumplir su función constitucional.

El contexto de la reforma es conocido: los juzgados españoles tienen un problema de desorganización, otro de volumen de trabajo, “el número de profesionales es francamente insuficiente; la infraestructura burocrática permanece en sus constantes gallosianas, tan castizas como inoperantes. Tal conjunto de factores contribuye, además, a proyectar sobre los jueces una presión social y mediática difícil de soportar (Andrés Ibáñez). Jueces y magistrados sufren las consecuencias de la crisis, como la mayoría de los funcionarios y trabajadores públicos: de modo inmediato, por las rebajas y la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

congelación salarial; el incremento de la carga de trabajo, que ha crecido a la vez que descendía el número de jueces por el despido de buena parte de los jueces sustitutos y los magistrados suplentes, que integraban en torno al veinte por ciento de los efectivos; y la congelación de unas incipientes políticas de salud laboral. De modo general, por el oscurecimiento de las perspectivas de la clase media por la reducción de los sueldos, las pensiones y los servicios públicos y las negras perspectivas del empleo público, que constituía la salida tradicional de sus hijos. El malestar judicial, magistralmente analizado por Nieto García, que ha dado lugar a varias huelgas y muy diversas movilizaciones y protestas desde 2007, permanece, aunque reina una calma superficial, más por cansancio que por prudencia ante el nuevo Consejo.

Un problema nuevo es el del número de jueces y magistrados en regímenes de provisión no permanente, ni claramente reglados, en probable contravención del principio del juez ordinario predeterminado por la ley y del de inamovilidad como garantía de la independencia. De los aproximadamente 5.000 en activo, cuatrocientos jueces –los de las promociones 63 y 64– se encuentran sin puesto, porque el Ministerio de Justicia no los crea, y en torno a doscientos magistrados, en comisiones de servicio inestables, renovables –o no– de seis en seis meses en función de unos créditos del Ministerio que no es exagerado calificar como oscuros, por la inseguridad con que aparecen o desaparecen. La línea que une estas formas de provisión con el mandato constitucional de un «juez ordinario predeterminado por la ley» resulta cada vez más larga, o más tenue. Y su efecto potencial en la percepción pública de la actividad jurisdiccional, enorme: se encuentra en este régimen de provisión, por ejemplo, el juez de la Audiencia Nacional que instruye un amplio procedimiento sobre financiación irregular del partido en el gobierno.

El segundo informe de la Comisión Europea sobre los sistemas de justicia de la Unión Europea no deja al español en un buen lugar: se encuentra entre los que tienen más casos civiles y mercantiles pendientes; ocupa las últimas posiciones en inversión en justicia y número de jueces por habitante; y se encuentra entre los percibidos como menos independientes por los empresarios (el estudio, significativamente, no ofrece el dato de la percepción de los trabajadores).

6. Pese a la crítica unánime y a las promesas electorales, la renovación de 2013 se ha hecho como siempre: los dos partidos mayores se han repartido los vocales por cuotas y convidado a algunos de los otros – tres, en este episodio. Cada uno ha propuesto a sus candidatos sin opinar sobre los demás. El Congreso y el Senado han examinado sólo a los que no son jueces, en comparecencias de quince minutos y resuelto que son idóneos. Constituidos luego en Consejo, los nuevos vocales han elegido como presidente al que los medios llevaban semanas anunciando. El elegido, que participó en la comisión que preparó la reforma legal y fue director general en el ministerio de Justicia durante dos legislaturas y bajo tres ministros del partido que ha aprobado la reforma, asegura que su nombramiento no se debe a decisión externa o pacto previo alguno.

Entre los doce jueces nombrados hay nueve de las asociaciones tradicionalmente privilegiadas (cuatro de la A.P.M. y cinco de J.P.D.) solo tres no asociados y ninguno de las asociaciones Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente. Aunque la Constitución dice que tiene que haber vocales de cada una de las tres categorías judiciales, no hay entre los nuevos ninguno de los 648 jueces, los magistrados a secas están infrarrepresentados (9 de 4.455) y los magistrados del Tribunal Supremo (4 de 83), sobrerrepresentados. También pesa la jerarquía: cinco de los elegidos son presidentes de tribunales, salas o audiencias. La cuestión no es menor, por la previsión constitucional expresa incumplida y porque la pluralidad es imprescindible en un órgano de garantía, que será más sensible a los problemas de cada categoría si forman parte de él personas de cada una de ellas.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

7. Con la nueva ley, el Consejo ha perdido su autonomía económica, la parte sustancial del poder reglamentario, el control de su acción internacional y otros poderes, que van a parar sobre todo al Gobierno, del que la Constitución quería alejarlos; pero también a las salas de gobierno y a los que los defensores del proyecto han llamado, con metáfora de legión romana, *los veteranos* —posiblemente, los integrantes de las categorías sobrerrepresentadas—, en un paso más de una perceptible deriva oligárquica.

El nuevo Consejo concentra sus poderes en una comisión permanente de seis miembros, los únicos que tendrán dedicación y sueldo completos. A los demás les quedan un pleno desangelado y unas dietas. Habrá, por tanto, vocales de primera (los de la comisión permanente), segunda (los demás de la mayoría), tercera (los de la minoría) e incluso de cuarta, como se explica más adelante. El nuevo sistema refuerza a la comisión permanente, pero prevé que delegue algunas funciones en los letrados, que ganarán peso y —cuando se cree el cuerpo específico previsto— estabilidad. La mayoría de los vocales solo asistirá al pleno quizá una vez al mes, seguirá entretanto haciendo sus trabajos, cobrará unas dietas y se enterará de lo que pueda en un órgano que llevarán en realidad su presidente y los letrados de su confianza, que “serán los que gobiernen realmente el Poder Judicial” —aunque “tampoco lo harán demasiado tiempo” si se renuevan anualmente, como también prevé la ley (Lucas Murillo de la Cueva).

El empeño en eliminar esos quince sueldos busca seguramente producir un efecto. Quizá sea también un acto de justicia retrospectiva contra la molición que famosamente ha practicado una parte de sus vocales —cuyas negociaciones, generalmente situadas en “oscuros pasillos” por analistas y escritores de memorias, tenían seguramente lugar más bien en buenos restaurantes, a juzgar por el cambio físico apreciable en un número llamativo de los vocales salientes. Pero hará la vida mucho más incómoda a los que no formen parte de la comisión permanente. Y causará no pocos problemas como consecuencia del inusual régimen de (in)compatibilidades.

Argumentar que el nuevo modelo será más barato no es muy convincente: lo barato sale caro si no cumple su función. Los discursos justificativos del nuevo modelo insisten en la austeridad como característica y guía del Consejo de 2013. Pero predicar cualidades humanas —la sobriedad, la benevolencia, la propia austeridad— de instituciones es una confusión deliberada, que seguramente encubre un propósito ideológico. La austeridad no es un fin constitucional. Pudiera considerarse un modo de procurar el mandato de eficiencia de las administraciones públicas en la gestión de los recursos, pero ni la eficiencia sustituye a la eficacia, ni ésta puede definirse sin tener en cuenta la medida en que el órgano satisface la necesidad, el valor o la finalidad constitucional para los que se creó.

La reiterada afirmación de que el nuevo Consejo representa a todos los jueces y magistrados (luego se ha aclarado que también a las juezas y las magistradas) es otra confusión semejante, porque ni su composición manifiesta un especial interés por recoger las diferentes categorías judiciales, ni forman parte de él miembros de dos de las cuatro asociaciones —que representan a cerca del veinte por ciento de los jueces—, lo que reduce las posibilidades de que cada juez o magistrado encuentre a un vocal cercano a su posición en la carrera profesional o su ideología. Y, sobre todo, porque más allá de un cierto papel simbólico en ceremonias públicas rituales, el Consejo no es un órgano de representación, sino de garantía. Un órgano de representación de todos los jueces, designado además desde los otros poderes, sería propio de los regímenes corporativos de infausta memoria.

El cambio esencial con la LO 4/2013 es que el Consejo nombrará por mayoría simple (en vez de la cualificada precisa hasta ahora) a los magistrados del Tribunal Supremo, a dos del Constitucional y a los cargos judiciales. Durante los próximos cinco años, la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

mayoría nombrará a la mitad de los magistrados del Supremo y a los presidentes de todos los tribunales superiores y podrá hacerlo sin tener que alcanzar acuerdos con o aceptar candidatos de la minoría. Que las decisiones importantes dejen de tomarse por mayoría cualificada no simplificará su funcionamiento, como dice la exposición de motivos: lo que asegura es que la mayoría pueda decidir sobre todos los nombramientos sin tener que negociar con la minoría. Esta negación de la evidencia no es la única de una exposición de motivos inútil para interpretar la voluntad del legislador y ejemplar de una concepción de la retórica política de muy baja calidad democrática, indiferente a –o divertida ante– la radical ausencia de cercanía entre lo que se dice y lo que se sabe que ocurre en realidad.

La reforma no incorpora ningún avance en la transparencia o la motivación de las decisiones del Consejo, que facilite el control del uso de sus poderes desde el punto de vista de los fines perseguidos por el ordenamiento. Tampoco ha dotado al Consejo de mecanismos nuevos que lo hagan más eficaz para defender a los jueces concretos que necesiten su ayuda. Ha creado un “promotor de la acción disciplinaria”, cuyo título orwelliano (en realidad, italiano: es una importación) bien pudiera llevar la coda de «contra los jueces y magistrados». Pero no un contrapeso: un “Lord Protector de la Independencia”, para mantener la coherencia estilística. Jocosamente conocido como «el Inquisidor», el nuevo órgano instruye un expediente a treinta y tres jueces catalanes que se han pronunciado a favor del dichoso «derecho a decidir» e investiga a otro que redacta textos constitucionales en sus ratos libres; pero no se ha inquietado por declaraciones de la opinión opuesta vertidas por algún integrante del Consejo.

8. Lucas Murillo de la Cueva ha escrito que «disminuir el peso de más de la mitad de los vocales y reforzar la presidencia merma, a la vez, la colegialidad querida por la Constitución y realza el elemento monocrático. De este modo, el Consejo se aproximará a un departamento ministerial y quien lo presida, descargado de sus responsabilidades en el Tribunal Supremo por el vicepresidente, a un ministro». O, más bien, un subsecretario. Resulta inevitable preguntarse por las razones de la concepción intensamente presidencialista que inspira la reforma y su primera puesta en práctica. La crítica de autores como Parada Vázquez o Rodríguez Zapata, elocuente en su antipatía hacia el Consejo, toma como referencia el sistema tradicional de gobierno, pero no proponía uno presidencial de esta intensidad. Tampoco se deduce de la configuración constitucional del Consejo, ni de su experiencia anterior – ni siquiera cuando lo presidieron personalidades con la talla intelectual y jurídica de Federico Carlos Sainz de Robles (un magistrado que mostró una especial independencia y dignidad durante el franquismo, dejó la carrera judicial y regresó a ella con el regreso a un sistema constitucional) o Antonio Hernández Gil, presidente de las Cortes constituyentes durante la transición a la democracia.

La macrocefalia es una decisión extraña también desde un punto de vista político: un gobierno personalista queda particularmente expuesto a los rivales internos, a la oposición política y a la constante atención de los medios – a través de los cuales se sabe ya más sobre la carrera política anterior, la actividad editorial, las posiciones religiosas o las aficiones deportivas del nuevo presidente que las que se han conocido del conjunto de los anteriores. Y esa exposición abona las semillas de su propia destrucción que lleva consigo todo sistema de poder. La crisis y la aceleración del tiempo político generan incertidumbre, que puede acelerar el cambio de turno o aconsejar el del ministro. Un órgano que depende ahora tanto del ministerio, presupuestaría y normativamente, pudiera convertirse en un asiento incómodo con un ministro distinto al impulsor de cambio.

9. El reforzamiento de la figura del presidente realza el interés de una entrevista, concedida a un medio nacional (*El Mundo*, 17.3.2014), en la que aquel responde a las críticas al nuevo modelo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

La regulación constitucional del Consejo forma parte de una concepción exigente y compleja del gobierno judicial, con un fin superior: la garantía de la independencia interna y externa de jueces y tribunales. En la entrevista, sin embargo, el nuevo presidente pone el énfasis en otras facetas: “la independencia de los jueces es muy importante”, explica, “pero también su responsabilidad. (...) El Consejo tiene que asegurar el ejercicio responsable por los jueces del poder que tienen y eso mejorará también la reputación”. No resulta claro si esa responsabilidad es la del artículo 117 de la Constitución; tampoco si “la reputación” puede considerarse un fin comparable en la jerarquía constitucional.

Pero la explicación culmina más adelante: “el Consejo se crea para dos funciones que se considera que no pueden estar en manos del Gobierno: el nombramiento de cargos judiciales y el ejercicio de la disciplina, porque al juez se le controla con el palo y la zanahoria”. La del palo y la zanahoria es una de esas frases que se dicen sin pensar, o porque se ha pensado muchas veces, en la comodidad inducida por una entrevista inteligente. Pueden hacerse sobre ella toda clase de bromas: sin duda hay nombramientos que pueden considerarse un premio, y algunos que no pueden explicarse de otro modo. Pero ni los jueces ni las asociaciones la han encajado con humor y una ha pedido su dimisión: Francisco de Vitoria, a la que pertenece buena parte de los jueces decanos, únicos cargos elegidos por los propios jueces y cuya eliminación –la de los cargos– prevé el anteproyecto de nueva LOPJ.

La aplicación de la metáfora al gobierno judicial no es nueva: la han empleado antes, con propósitos diferentes, Parada Vázquez y López Aguilar. Lo más llamativo no es la identificación de la disciplina con «el palo», sino la imagen de una zanahoria como culminación de los criterios constitucionales de mérito y capacidad para acceder a cargos y funciones públicos. Una de las críticas recurrentes al CGPJ ha sido que en sus nombramientos para los cargos judiciales resultan a menudo visibles otros criterios: la pertenencia a uno u otro de los bloques –los definidos por el nuevo presidente como «conservador» y «progresista»– o, directamente, el premio a la afinidad ideológica o personal. La entrevista confirma que en el Consejo de 2013 hay, como en sus antecesores, dos bloques distinguibles, constituidos en mayoría y minoría. Y también que el modelo de Consejo lo decidió, «legítimamente», «el Gobierno». No es una concepción sorprendente, pero es raro que se manifieste tan abiertamente – y dudoso que sea la constitucional.

Como técnica de gestión, la de la zanahoria y el palo también despierta dudas. Las grandes empresas y organizaciones internacionales utilizan estímulos diferentes para atraer a profesionales y estimular su rendimiento y creatividad: mejores condiciones salariales y de trabajo, planes de pensión, flexibilidad horaria y más vacaciones, atención a su bienestar físico y anímico... Tampoco es acorde con los valores más extendidos en la sociedad española, que –a juzgar por las series del C.I.S.– es poco autoritaria y asume los valores constitucionales, ajenos a esa concepción de las funciones públicas. Los análisis económicos modernos descartan su eficacia, advierten que genera más malestar que beneficios y recuerdan que suele ir unida a excepciones –a privilegios– asociados a la posición en la jerarquía, la cercanía a quien tiene poder en la organización, el clientelismo o la abyección: todos ellos modos de conducirse que casan mal con la función judicial, la idea de la independencia y la propia existencia del Consejo.

La entrevista permite confirmar que, pese al expreso desmentido («todos son de primera»), hay más de dos o tres categorías de vocales: también existen los de cuarta, los vocales de provincias no *liberados*, que necesitan una comisión de servicio para desplazarse a la sede del Consejo –o para hacerlo sin abandonar el servicio y sin pagar de su bolsillo el desplazamiento–, lo que dificulta que participen en las reuniones

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

informales que nutren la colegialidad de un órgano o que utilicen los recursos de éste. Los vocales de provincias quedan configurados así como una curiosa especie de vocales rogados, cuyo llamamiento queda reservado al presidente por medio de las comisiones de servicio, sin las que acudirían al Consejo en la poco envidiable situación de pagar por trabajar.

10. La reforma de 2013 acentúa la condición auxiliar del Consejo de una política que se ocupa poco de que el sistema jurisdiccional produzca mejores sentencias y aún menos de que los jueces que investigan al presidente de una diputación, a un consejero autonómico o al tesorero de un partido se sientan protegidos si las resistencias normales se tornan presiones o amenazas. Y, a juzgar por las páginas de sucesos recientes, tampoco de que los edificios judiciales reúnan las condiciones de seguridad más elementales.

El cambio ha supuesto, sobre todo, una considerable transferencia de poder, en la que convergen varios afanes: uno clásico de concentración del poder, en que el Ministerio de Justicia ha neutralizado a una institución que empezaba a afirmarse como rival; otro que juega con los eternos deseos de inmunidad del poder; un tercero de autoafirmación de una parte del Tribunal Supremo, que sufre con irritación cierta postergación institucional y su deficiente articulación con el Constitucional; otro, en fin, de *normalización* frente a las huelgas, las asociaciones protestantes y el Consejo de 2008, más sensible al malestar de los jueces.

El resultado es una reacción contra la propia idea constitucional de un CGPJ: un paso de vuelta hacia el sistema de gobierno del siglo XIX, con su pretensión de apoliticidad profundamente conservadora, su jerarquización inductora del conformismo y los incentivos de una carrera en cuyos escalones superiores —la *alta magistratura* que describe Alejandro Nieto— se hace un trabajo interesante, con tiempo para pensar y escribir, mientras los inferiores —la *baja magistratura*— sobreviven como pueden a la montaña sísifea de sentencias pendientes, a las bajadas de sueldo y a los constantes cambios legales. El Consejo de 2013 ha quedado tan desnaturalizado que su función de gobierno, tan básicamente enunciada y —como se dice ahora— implementada, parece reducida a procurar que los jueces produzcan más sentencias y manifiesten menos sus propios criterio o malestar.

Sensible a las críticas, el nuevo Consejo había mostrado en sus primeros nombramientos una deliberada moderación, distribuyendo por igual entre «progresistas» y «conservadores» (y entre mujeres y hombres) las cuatro primeras vacantes del Tribunal Supremo y de modo relativamente equilibrado entre las asociaciones (aunque excluyendo al Foro Judicial Independiente) siete cargos judiciales. Pero en abril de 2014 ha elevado al Tribunal Supremo a dos magistrados conservadores, uno de ellos caracterizado durante su etapa como vocal del Consejo por sus descalificaciones destempladas de posiciones sociales y morales distintas de las suyas, contra la primera propuesta interna. Los detalles, previsiblemente filtrados a la prensa, confirman que en el nuevo modelo la preferencia presidencial es decisiva por sí misma para cualquier nombramiento.

11. Que una mayoría simple, que representa apenas a un tercio del electorado (el 44,62% del 71,69% que votó el 20.11.2011 no llega al 32%), decida por sí sola quiénes serán los más altos jueces del país revela una concepción preocupante del poder. La calidad de una cultura democrática se mide precisamente por lo contrario: por la división y la limitación del poder, la complejidad y el pluralismo que incorpora. Las instituciones de garantía de los derechos y la aplicación imparcial del Derecho —a pesar de o frente a las mayorías políticas— son una conquista básica del liberalismo, que parte de una concepción realista de la naturaleza humana: del conocimiento de la ambición, de la tentación de abusar del poder, de la vulnerabilidad ante estímulos

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

como los nombramientos, la postergación y las sanciones. Que busca por ello reforzar las instituciones y los mecanismos de control, sabiendo que su éxito es siempre parcial y de duración limitada en el permanente conflicto con un poder que no quiere ser controlado y frente al que no todos los jueces son heroicos. Las instituciones de control y garantía existen precisamente para que no tengan que serlo.

Para ser más eficaz, el Consejo no necesitaba ser reducido a una máquina monocroma y jerárquica. Necesita más transparencia sobre los méritos de sus integrantes y las razones de su elección; más pluralismo en su composición y sus nombramientos; más compromiso en su funcionamiento con los fines de la institución y con las viejas exigencias del Derecho Administrativo: mérito, capacidad, publicidad, motivación y eficacia –para aportar algo y no restarlo al sistema de garantías de la independencia judicial. No es una cuestión corporativa: la distancia entre los elevados principios y la triste práctica del Consejo contamina la percepción pública del entero sistema jurisdiccional, alimenta la sospecha de desigualdad ante la ley y perjudica al crédito del país en los terribles *rankings* globales.

Tal como ha sido diseñado por el Ejecutivo, es dudoso que el nuevo CGPJ sea constitucional. Lo que garantiza no es una mejor cultura de la independencia judicial, sino una sustanciosa transferencia de poder desde un sistema de equilibrios complejos entre los vocales, las asociaciones y el ministerio a uno de intenso predominio de éste por medio del presidente.

12. En la evolución del caso español influyen elementos de su historia judicial, de la cultura y el sistema políticos y hasta del carácter de los actores de la política judicial. Pero ningún hombre, y ningún sistema político, es una isla. El modo en que se conduce el poder en las democracias de la globalización y la concentración mediática no es radicalmente diferente en la España del Consejo demediado, la Francia donde se investiga y se juzga a varios expresidentes de la República o la Italia de los encuentros del expresidente Berlusconi con la ley y los jueces de instrucción. De hecho, en las reformas ya adoptadas o anunciadas en España son perceptibles las influencias del *berlusconismo* (Flores D'Arcais) político y académico y del neoconservadurismo –en su desacomplejada variante castiza– en boga desde los últimos años del siglo pasado.

Uno de los rasgos esenciales que han caracterizado los sucesivos gobiernos presididos durante casi dos decenios por Silvio Berlusconi ha sido un constante esfuerzo para sustraerse a las condenas que ahora se producen en cascada, mediante recursos retóricos, legislativos y políticos idénticos a los que se leen hoy en Francia o España. En la faceta justificativa, los medios de propiedad del magnate y sus analistas cercanos han repetido hasta la saciedad que el sistema jurisdiccional es ineficiente por causa de los jueces, no por los problemas de organización, la escasez de recursos o las consecuencias de una reforma constante de los procedimientos y las normas sustantivas; que los jueces deben ser gobernados con dureza –el palo– para que produzcan más sentencias y pierdan menos tiempos en reivindicar su independencia o en aventuras ideológicas (“comunistas”, en el caso de los investigadores de Berlusconi) o de justicia universal; que cuando juzgan por prevaricación o corrupción a dirigentes políticos, subvierten las decisiones democráticas del electorado y la división de poderes; que es preciso reducir la demanda de justicia imponiendo tasas, limitar la obligatoriedad del ejercicio de la acción penal, separar las carreras judicial y fiscal, en Italia, o trasladar la instrucción al ministerio fiscal, en España. La comunicación, no sólo de ideas, es fluida: la figura del promotor de la acción disciplinaria es una importación italiana.

La cosa viene de atrás. El Consejo Superior de la Magistratura italiano ha tenido un razonable éxito (Pizzorusso), en parte por la elección por y entre los jueces de la mayoría de sus integrantes, mediante un sistema electoral proporcional que potencia el

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

pluralismo; y en parte por la práctica eliminación de los elementos de control interno de la carrera en los años setenta (Guarnieri y Pederzoli). Pero la Asociación Nacional de la Magistratura advertía ya en 1996 que el Gobierno de Berlusconi no quería “re-formar la justicia, sino a los jueces”, para domarlos [sic en el original] y someterlos a su control. Las reformas “anunciadas, o mejor dicho, amenazadas”, revelaban una “transparente intención punitiva” hacia una magistratura que “ciertamente no es el colmo de la eficiencia, pero sí es independiente”. Lejos de procurar una mejora de la eficacia del sistema judicial, la propuesta de separar las carreras judicial y fiscal perseguía minar la independencia de los fiscales; la de reformar el sistema de elección de los miembros judiciales del CSM, reducir su pluralismo (Borrelli).

“Berlusconi ha tratado de destruir el principio de la igualdad ante la ley, la obligatoriedad del ejercicio de la acción penal, la independencia de una magistratura sometida exclusivamente a la ley. Sistemáticamente. Ha hecho aprobar un elevado número de leyes penales sustantivas ad personam” (Flores D’Arcais) y procesales para favorecer su propia impunidad o la de sus amigos (Sylos Labini). También “ha presidido sobre una política “material” de la justicia que hace ímprobo el trabajo de los magistrados, por falta de recursos técnicos y de personal. A todo esto se añade la intimidación institucional y la agresión mediática contra los magistrados que han continuado haciendo su trabajo. Ha convencido a la parte más desinformada de la población de que Berlusconi es víctima de una persecución de las ‘togas rojas’ (al margen de que muchos de sus pretendidos inquisidores provienen de los sectores más moderados de la judicatura)” (Flores D’Arcais).

Las diferentes versiones nacionales de las políticas que cabe caracterizar como neoconservadoras tienen en común el reforzamiento de los poderes ejecutivos y la reducción tanto del contenido sustancial de derechos y libertades de manifestación política, de libertad sindical y, en general, de contestación a sus medidas económicas y sociales como de las garantías jurídicas y jurisdiccionales de su protección.

13. Para una valoración definitiva de este no tan nuevo modelo hace falta más tiempo, que permita analizar empíricamente su política de nombramientos, su práctica de la disciplina y su reacción cuando se produzcan tensiones en torno a casos concretos que afecten a la independencia. Por el momento, cabe adelantar dos hipótesis, pendientes de comprobación: (i) que la nueva regulación sea parte de un vaciamiento sustancial, para reconfigurar el gobierno judicial al servicio del Ejecutivo (hipótesis del vaciamiento); o (ii) que el cambio haya concluido con la poda de funciones, autonomía y número de vocales relevantes, pero el Consejo siga funcionando en lo esencial (los nombramientos y la disciplina) como hasta ahora, de manera que las decisiones se sigan tomando conforme a bloques y cuotas y se motiven luego pro forma (hipótesis de la continuidad con recortes).

(i) Si la acertada es la primera hipótesis, esta reforma será una parte de una política más amplia de vaciamiento de la configuración constitucional del poder judicial, conforme a la evidente inspiración berlusconiana de algunas de las medidas ya ejecutadas o anunciadas en el anteproyecto de nueva ley orgánica del poder judicial: de una involución hacia la democracia *ma non troppo* que Fassone caracteriza como una “democracia autoritaria” en el “otoño de los derechos”.

(ii) Si lo es la segunda, la reforma de 2013 habrá sido una reacción contra la actividad sustancialmente política, o francamente ociosa, de una parte de sus vocales en cada periodo y contra el crecimiento del órgano conforme a la biología de las organizaciones, que no por haber devenido inútiles dejan de procurarse nuevos recursos y competencias para sobrevivir. Con el añadido, más o menos deliberado, de otros afanes: dar una palmada legislativa sobre la mesa para llamar al orden a un colectivo crecientemente

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

bullicioso, evitar nuevas experiencias como la del Consejo de 2008, dejar al cuidado de un grupo dirigente más reducido y de confianza la administración del palo y el disfrute de las zanahorias...

El nuevo presidente ha sostenido esta segunda hipótesis: “este CGPJ no es distinto del que surgió en 1985 y la sentencia del Tribunal Constitucional lo avaló”. Que el de 2013 no resulta distinto al Consejo de 1985 en su designación, su funcionamiento en bloques integrados por los propuestos por los respectivos grupos parlamentarios y el reparto de los puestos con arreglo a cuotas, parece claro apenas pasados seis meses. Que el Tribunal Constitucional lo haya avalado, no tanto: hay quien considera que el modelo efectivo del Consejo ha de considerarse, sin más, inconstitucional, precisamente porque su práctica incurre en el supuesto que planteaba como *antimodelo* la STC 108/1986.

14. En cualquier caso, resulta inevitable preguntarse si para este viaje era precisa la alforja de esta reforma – dicho sea sin ánimo de insistir en las metáforas sobre rucios y otros semovientes. Porque si la práctica resulta idéntica a la del modelo anterior, lo será su valoración: ni esos criterios son los constitucionales de mérito y capacidad, ni la motivación es la adecuada, ni el órgano ha ganado eficacia alguna en el desempeño de su función constitucional.

El nuevo modelo de Consejo permite alimentar, en fin, una única esperanza: que la próxima, indefectible, reforma quizá sea la primera que no logre empeorarlo. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

NOTA

**AVANCES HACIA EL *LOCUS STANDI IN JUDICIO* DEL PARTICULAR
EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS: REFORMAS REGLAMENTARIAS DE LA COMISIÓN
Y DE LA CORTE**por **Carmen Montesinos Padilla**

Investigadora del Instituto de Derecho Público Comparado García Pelayo UC3M

por **Ángel Aday Jiménez Alemán**

Profesor de Derecho constitucional, Universidad de Vigo

I. INTRODUCCIÓN

La evolución de la posición del individuo en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) es ejemplo del progresivo avance del status jurídico de la persona en el Derecho internacional. Desde la situación tradicional en la que los Estados eran los únicos sujetos de Derecho internacional, siendo los mediadores de unos individuos privados de derechos y deberes jurídicos, hemos ido avanzando progresivamente hacia un escenario en el que el individuo representa un papel fundamental al adquirir status jurídico propio, especialmente en el ámbito del Derecho internacional de los derechos humanos. Este hecho forma parte del fenómeno conocido doctrinalmente como la constitucionalización del derecho internacional público.

Así, la posición jurídica del individuo ante la Corte Interamericana (Corte IDH o la Corte, en adelante) sigue mediatizada por el derecho de petición individual a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o la Comisión, en adelante), que de acuerdo a los arts. 44 a 51 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), es el órgano que analiza, investiga y decide si traslada a la Corte las peticiones acerca de vulneraciones de derechos humanos contenidos en la Convención, planteadas por personas, grupos de personas u organizaciones no gubernamentales. Esta regulación es semejante a la del sistema europeo antes del Protocolo 11, pero sigue constituyendo un avance frente a los sistemas africano y árabe, donde, o bien el acceso individual a la jurisdicción está limitado a un número reducido de Estados, o bien no existe ni órgano judicial ni derecho de petición individual.

En cualquier caso, sí que podemos observar un progresivo avance en el acceso del individuo a la Corte Interamericana gracias a las reformas reglamentarias de los últimos años, lo que constituye uno de los principales hitos de nueva construcción en torno a la evolución de este sistema regional, junto con el “control difuso de convencionalidad”. Esta última materia ha sido abordada en esta publicación, por lo que no es la primera vez que la actualidad del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ocupa las páginas de esta revista¹.

Tanto la CIDH como la CorteIDH, con más de cincuenta y treinta años de ejercicio respectivamente, han impulsado de forma conjunta un sistema que muestra importantes elementos diferenciadores respecto de otros instrumentos regionales de protección de derechos humanos, especialmente del sistema del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

(CEDH). Tanto las materias a las que se ha enfrentado este sistema (particularmente leyes de amnistía, desapariciones forzadas y asesinatos en masa perpetrados durante regímenes dictatoriales, además de los derechos de las personas indígenas) y la profunda diversidad del contexto en el que se ha desarrollado, como el hecho de que su funcionamiento esté determinado por agudas restricciones presupuestarias, órganos no permanentes y paulatinos rechazos a su legitimidad², explican las todavía considerables diferencias respecto del sistema europeo, más aún cuando nos referimos a la concreta posición del particular ante los órganos que lo integran.

Aunque en el marco del SIDH se reconoce la protección de los derechos convencionales a todas las personas (art. 1.2), todavía no encontramos mención alguna en su Reglamento (RCorteIDH) al acceso directo del individuo a la Corte, por lo que su jurisdicción sobre las alegadas vulneraciones de derechos humanos es indirecta. La Comisión y los Estados siguen compartiendo el oligopolio del *locus standi* ante la Corte, aunque el peticionario individual haya ido abriéndose camino mediante una transformación de su legitimidad procesal: desde “convidado de piedra” en su propio proceso, a impulsor dotado ahora de auténticas capacidades procesales. Y esto gracias a la potestad de autoregulación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

II. REFORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE EL LOCUS STANDI IN JUICIO EN LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada el 21 de noviembre de 1969 y con entrada en vigor el 18 de julio de 1978, es un tratado regional obligatorio para los Estados que lo ratifiquen o se adhieran a él que, a la fecha, son veinticinco³. La CADH instrumentó dos órganos competentes para conocer de las violaciones a los derechos humanos: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera fue creada en 1959 por la Resolución III de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Santiago de Chile e inició sus funciones el 3 de octubre de 1960, cuando el Consejo de la Organización de Estados Americanos (OEA) aprobó su Estatuto, modificado parcialmente por la Resolución XXII de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria celebrada en Río de Janeiro del 17 al 30 de noviembre de 1965, que convirtió a la Comisión en un órgano internacional habilitado para tramitar peticiones individuales⁴. Por su parte, en 1969 la CADH creó la Corte, que se instaló en San José de Costa Rica el 3 de septiembre de 1979. En octubre de ese año, la Asamblea General de la OEA celebrada en La Paz (Bolivia) aprobó su Estatuto mediante Resolución nº 448, y en julio de 1980 se aprobó su Reglamento. Así, la función de protección de derechos en el SIDH no es exclusiva de la CorteIDH⁵.

2. Al tradicional rechazo hacia la Convención por parte de los países que comparten sistemas jurídicos de *common law*, encabezados por los Estados Unidos de América y Canadá, hay que añadir las denuncias de Trinidad y Tobago en 1998 y la de Venezuela en 2012.

3. http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm

4. El nuevo Estatuto de la Comisión fue aprobado por la Asamblea General de la OEA mediante Resolución nº 447, en su noveno periodo de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979. El Protocolo de Buenos Aires, suscrito el 27 de febrero de 1967 y en vigor desde el 27 de febrero de 1970, incorporó la CIDH al texto de la Carta de la OEA.

5. La CADH encomienda tres tipos de competencias a los órganos por ella establecidos: una función de promoción de los derechos humanos, que concierne exclusivamente a la Comisión; una función de protección de los derechos humanos, que corresponde conjuntamente a la Comisión y a la CorteIDH y una función consultiva que, en lo relativo a la interpretación autorizada de la Convención o de otros tratados concernientes a la protección de derechos humanos en el continente, ha sido asignada a la Corte.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

En lo que a la CIDH se refiere, sus competencias varían en función de que se trate de Estados de la OEA que hayan ratificado o no la CADH⁶. Por lo que aquí interesa debe destacarse que, tal y como señalara el juez CANÇADO TRINDADE en su voto concurrente a la Sentencia de la CorteIDH en el caso *Castillo Petruzzi y otros*⁷, el derecho de petición individual consagrado en el art. 44 CADH no sólo permite el acceso a los órganos del SIDH, sino que impone a los Estados parte de la Convención eliminar cualquier obstáculo para su efectivo ejercicio⁸. En virtud de lo dispuesto en el art. 44 CADH cualquier persona, grupo de personas o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA, podrá presentar ante la CIDH *peticiones que contengan denuncias o quejas de violación* de la CADH por un Estado parte que hubiera reconocido la correspondiente competencia de la Comisión.

El Reglamento de la Comisión ha sido modificado en su 147º Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013⁹. Esta reforma es resultado de un proceso para el fortalecimiento del SIDH iniciado con la creación por el Consejo Permanente de la OEA, el 29 de junio de 2011, de un Grupo de Trabajo Especial, y que ha culminado con la Resolución 1/2013 de la Comisión relativa a la reforma de su Reglamento, Política y Prácticas¹⁰. No obstante, a los efectos que aquí interesan, es la reforma adoptada por la Comisión en su 137º Período Ordinario de Sesiones, celebrado del 28 de octubre al 13 de noviembre de 2009, la que merece especial atención. Esta reforma supuso la supresión de la posibilidad de que el peticionario pudiera ser parte de la delegación de la Comisión ante la Corte (art. 71), regulada por el art. 69 del Reglamento de 2006. Además, según el nuevo art. 73 del Reglamento y tal y como se verá a continuación, si la Comisión decide enviar el caso a la Corte, notificará de inmediato al Estado, al peticionario y a la víctima, transmitiendo al peticionario todos los elementos necesarios para la preparación y presentación de la demanda. Puede afirmarse, por tanto, que ya no es la Comisión la que presenta la demanda y que a la misma no le corresponde presentar hechos o pruebas nuevas respecto de los presentados por la víctima, su representante o un tercero. En cualquier caso, el acceso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos sigue exigiendo el previo examen de la petición por la Comisión.

La Comisión, a través de su Secretaría Ejecutiva, dará trámite a las peticiones que reúnan los requisitos previstos en el artículo 28 de su Reglamento, que concreta los

6. Sobre las funciones y atribuciones de la CIDH, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/funciones.asp> (último acceso el 2 de mayo de 2014). A las atribuciones generales de la Comisión se refiere el art. 18 de su Estatuto, mientras que a la distinción entre las funciones que le son atribuidas respecto de los Estados de la OEA que son parte de la Convención y los que no lo son, se refieren los artículos 19 y 20 del mismo texto.

7. Caso Castillo Petruzzi, Excepciones Preliminares, Sentencia de 4 de septiembre de 1998, Corte I.D.H. (Ser. C) No. 41 (1998).

8. Al carácter absoluto del derecho al recurso individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) se ha referido el propio Tribunal de Estrasburgo en numerosas ocasiones. Vid, a este respecto, pp. 9 y 10 de la Guía de admisibilidad publicada, en su versión en inglés, en http://www.echr.coe.int/Documents/Admissibility_guide_ENG.pdf (último acceso el 2 de mayo de 2014).

9. Los arts. 11, 25, 28 a 30, 36, 37, 42, 44, 46, 59, 72, 76 y 79 del Reglamento de la Comisión fueron modificados por la Comisión en su 147º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 8 al 22 de marzo de 2013, entrando en vigor dichas modificaciones el 1 de agosto del mismo año. Estos preceptos se refieren a la adopción de medidas cautelares, los requisitos para la consideración de las peticiones, su tramitación inicial, el procedimiento y la decisión de admisibilidad, el procedimiento sobre el fondo, el archivo de peticiones y casos, el informe sobre el fondo, la suspensión del plazo para el sometimiento del caso a la Corte, el informe final, la comparecencia de peritos, la adopción de medidas provisionales y la propia modificación del Reglamento. Al Reglamento en cuestión puede accederse a través de la web de la OEA: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp#5> (último acceso el 14 de febrero de 2014).

10. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion1-2013esp.pdf> (último acceso el 2 de mayo de 2014).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

arts. 46 y 47 CADH¹¹, cuyo cumplimiento determina la posibilidad o imposibilidad de continuar el procedimiento ante la Comisión, regulado en los arts. 48-50 CADH. Se dota así a la CIDH de una función cuasijudicial, de modo que para poder conocer de la presunta vulneración de la Convención previamente habrá de confirmar su competencia¹². La Comisión se pronunciará sobre la admisibilidad del asunto en un informe que será público y se incorporará a su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA. Con la apertura del caso, fijará un plazo de cuatro meses para que los peticionarios presenten sus observaciones adicionales sobre el fondo y concretará el plazo del que disponen las partes para que manifiesten si tienen interés en iniciar el procedimiento de solución amistosa previsto en el art. 40 de su Reglamento. En caso de no haberse iniciado tal procedimiento ni haberse archivado la petición, la Comisión deliberará sobre el fondo. Las deliberaciones de la Comisión se harán en privado y todos los aspectos del debate serán confidenciales. Tras la deliberación y el voto sobre el fondo se dan dos posibilidades. Por un lado, si la Comisión establece que no hubo violación, el informe será transmitido a las partes, y será publicado e incluido en el Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA. Por otro, si establece una o más violaciones, la CIDH preparará un informe preliminar con las proposiciones y recomendaciones que juzgue pertinentes y lo transmitirá al Estado en cuestión, notificando al peticionario al respecto. En el supuesto de Estados parte de la Convención que hubieran aceptado la competencia contenciosa de la Corte, la Comisión dará al peticionario la posibilidad de presentar, en el plazo de un mes, su posición respecto del sometimiento del caso a la Corte. Si el peticionario tuviera interés en que el caso sea sometido a la Corte, debe presentar la posición de la víctima o sus familiares, si fueran distintos del peticionario; los fundamentos con

11. Se trata del necesario agotamiento de los recursos internos, el planteamiento de la petición en los seis meses siguientes a la fecha de la decisión final, la identificación del peticionario y la prohibición de la simultánea existencia de otro procedimiento de arreglo internacional sobre la misma materia. Estos requisitos son idénticos a los impuestos al particular para la presentación de una demanda ante el TEDH según lo dispuesto en el art. 35 del CEDH. No obstante, cabe destacar que en el caso interamericano es la propia CADH la que establece la posibilidad de, bajo circunstancias excepcionales, dispensar al particular del obligado agotamiento de recursos internos y de la consecuente necesidad de presentar la petición en el plazo correspondientes (arts. 46.2 CADH y 31.2 y 32.2 Reglamento CIDH), excepción que en el caso europeo es fruto de la doctrina del TEDH, y no de un derecho convencional propiamente dicho.

12. En cuanto a la competencia *ratione personae*, un primer aspecto que debe examinar la Comisión se refiere al Estado denunciado, que debe ser un Estado parte de la Convención en contra del que puedan formularse peticiones individuales de forma automática (art. 44 CADH y art. 19.a Estatuto de la Comisión). En cuanto al denunciante debe destacarse que, a diferencia de lo que ocurre en el marco del sistema europeo, éste no sólo puede no ser la víctima de la presunta violación, sino que en ese caso tampoco se exige que el denunciante tenga que ser el representante de la víctima, una persona directamente vinculada a la misma o contar con el consentimiento de aquélla. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución nº 59/81, caso 1954 (Uruguay), de 16 de octubre de 1981, en Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1981-1982, Secretaría General Organización de los Estados Americanos, Washington DC, 1982, p. 98. En cuanto a la competencia *ratione materiae*, hay una diferencia significativa entre el texto del art. 44 CADH, relativo al derecho de petición individual, y el del art. 45, relativo a las comunicaciones estatales, pues mientras que el primero parece referirse a una violación de cualquier precepto de la Convención, el art. 45 hace referencia únicamente a las violaciones de los derechos humanos reconocidos en la misma. Sin embargo, el art. 27 del Reglamento de su Reglamento dispone que la Comisión sólo tomará en consideración las peticiones sobre presuntas violaciones de derechos humanos consagrados en la Convención y otros instrumentos aplicables (que concreta el art. 23 de dicho Reglamento). En este último sentido pueden verse también los arts. 47.b CADH y 34.1.a del Reglamento de la CIDH. En lo que se refiere a las competencias estatutarias respecto de los Estados miembros del sistema que no son partes en la Convención, el art. 20.a del Estatuto de la Comisión le encomienda a ésta “prestar particular atención a la tarea de la observancia de los derechos humanos mencionados en los arts. I, II, III, IV, XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre”. No obstante, esta disposición no restringe las competencias de la Comisión únicamente a la supervisión de estos derechos. El art. 23 del Reglamento de la Comisión le permite recibir y tramitar denuncias referentes a presuntas violaciones de un derecho reconocido, según el caso, en la Convención o en la DADH, o en alguno de los protocolos adicionales a la CADH, o en alguna de las convenciones que complementan el SIDH. Finalmente, la competencia *ratione loci* de la Comisión está sujeta a la jurisdicción de los Estados parte de la Convención (Art. 1 CADH). La Comisión conocerá de los hechos acaecidos con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate (competencia *ratione temporis*), si bien en cuanto a las competencias estatutarias de la Comisión respecto de países miembros del SIDH que no han ratificado la Convención, el punto de referencia es su ingreso en la OEA.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

base en los cuales considera que el caso debe ser remitido a la Corte y las pretensiones en materia de reparaciones y costas. La Comisión someterá el caso a la Corte si considera que el Estado en cuestión no ha cumplido con las condiciones establecidas en el informe aprobado de conformidad con el art. 50 CADH, salvo opinión contraria de la mayoría absoluta de sus miembros¹³.

En cuanto a la tramitación de los casos ante la Corte IDH, debe señalarse que el Reglamento de la Corte también ha sido sometido recientemente a una importante reforma. Tras la aprobación de su Reglamento originario en julio de 1980, la Corte modificó en sucesivas ocasiones la normativa que rige su funcionamiento. El art. 22 del Reglamento aprobado durante su Período Ordinario de Sesiones XXIII, realizado desde el 9 al 18 de enero de 1991, permitió incluir entre los delegados de la Comisión facultados para intervenir en el procedimiento ante la Corte a uno o más de los representantes de las presuntas víctimas. Con posterioridad, en la enmienda introducida durante su Período Ordinario de Sesiones LXI, realizado de 20 de noviembre a 4 de diciembre de 2003, al Reglamento aprobado durante su Período Ordinario XLIX, realizado del 16 al 25 de noviembre de 2000, se permitió (art. 23 RCorteIDH) a las presuntas víctimas someter a la Corte argumentos, mociones y pruebas, aclarándose que la expresión “partes en el caso” se referiría a la o las presuntas víctimas y a los Estados, reservándose para la Comisión el calificativo de “parte procesal”. La CIDH seguía así siendo la parte demandante, lo que puede entenderse como una de las principales causas impulsoras de las últimas reformas reglamentarias de la Corte y de la Comisión¹⁴. La última reforma del Reglamento de la Corte fue aprobada en el LXXXV Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009, y entró en vigor el 1 de enero de 2010. La principal novedad que introduce la última reforma al RCorteIDH es la relativa al papel de la Comisión en el procedimiento ante la Corte, pues se mantiene como órgano del sistema pero pierde su estatus de parte procesal. Tal y como se señala en la Exposición de Motivos de la reforma reglamentaria, se pretende así dar respuesta “a la conveniencia de otorgar mayor protagonismo al litigio entre los representantes de las víctimas o presuntas víctimas y el Estado demandado”. De este modo, una vez que el caso está sometido a la Corte y aunque limitadas por los hechos informados por la Comisión, las presuntas víctimas o sus representantes podrán presentar autónomamente su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas y proseguir con absoluta independencia todo el proceso.

Conforme al artículo 35 RCorteIDH, la Comisión ya no inicia el procedimiento con la presentación de una demanda, sino con la remisión de su informe de fondo, emitido conforme al artículo 50 de la Convención. Al enviar este informe, la Comisión debe presentar los fundamentos que la llevaron a someter el caso a la Corte. Además, a diferencia de lo dispuesto en el anterior Reglamento, la Comisión no podrá ofrecer testigos y declaraciones de presuntas víctimas y, de acuerdo al mencionado artículo, sólo en ciertas circunstancias podrá ofrecer peritos. Asimismo, en los casos en los que se realice audiencia, la Comisión será la que inicie la misma, exponiendo los motivos que la llevaron a presentar el caso y, en su momento, sus observaciones finales. Los interrogatorios podrán ser hechos por los representantes de las presuntas víctimas y los del Estado, pudiendo la Comisión interrogar a los peritos en la situación prevista en el artículo 52 del Reglamento. Por otro lado, la reforma incluye una nueva disposición en el art. 19 RCorteIDH que establece que los jueces no podrán participar en

13. Vid. arts. 36 a 45 del Reglamento de la Comisión.

14. MEDINA QUIROGA, C., “Modificación de los reglamentos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al procedimiento de peticiones individuales ante la Corte”, Anuario de Derechos Humanos, Nº 7, 2011, pp. 119-120. Disponible en <http://www.anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/17001/20530> (último acceso el 4 de mayo de 2014).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

el conocimiento y deliberación de una petición individual sometida a la Corte cuando sean nacionales del Estado demandado, así como una disposición en el art. 20 que autoriza a los Estados la designación de jueces *ad hoc* únicamente en los casos originados en comunicaciones interestatales. Además, en caso de que existan presuntas víctimas que no cuenten con representación legal en el procedimiento ante la Corte, el nuevo Reglamento, en su art. 37, consagra la figura del Defensor Interamericano e indica que la Corte (y no la Comisión) podrá designarlo de oficio para que asuma la representación durante la tramitación del caso. Así, según lo dispuesto en la Exposición de Motivos de la reforma del RCorteIDH, “se evita que la Comisión tenga una posición dual ante la Corte, de representante de víctimas y de órgano del sistema”. En cuanto a la representación en supuestos de múltiples víctimas, la Corte autoriza (art. 25 RCorteIDH) que los representantes de las presuntas víctimas que no llegasen a un acuerdo en la designación de un interviniente común designen un máximo de tres representantes que actúen como intervinientes comunes. En tales circunstancias, el mencionado artículo autoriza a la Presidencia de la Corte a determinar plazos distintos a los establecidos en el Reglamento para la contestación del Estado, así como los plazos de participación del Estado y de las presuntas víctimas o sus representantes en las audiencias públicas. El nuevo Reglamento recoge diversas prácticas procesales de la Corte, entre las que cabe destacar la presentación de alegatos finales escritos por parte de las presuntas víctimas o sus representantes y el Estado demandado, y de observaciones finales por parte de la Comisión, si así lo desea (artículo 56). Además, en lo que respecta a la protección de las personas que comparecen ante la Corte, ésta se amplió en el art. 53 a los representantes o asesores legales de las presuntas víctimas como consecuencia de su defensa legal ante la Corte (en el antiguo Reglamento sólo se hacía mención a la protección de las presuntas víctimas, testigos y peritos).

La presentación de un caso ante la Corte se hará en la Secretaría, que informará a la Presidencia y los Jueces, el Estado demandado, la Comisión cuando no es ella la que presenta el caso, la presunta víctima, sus representantes o, en su caso, el Defensor Interamericano, así como a los otros Estados partes, el Consejo Permanente a través de su Presidencia y al Secretario General (art. 39 RCorteIDH). Una vez notificada la presentación del caso a la presunta víctima o sus representantes, éstos dispondrán de un plazo improrrogable de dos meses, contado a partir de la recepción de este escrito y sus anexos, para presentar autónomamente a la Corte su escrito de solicitudes, argumentos y pruebas (art. 40 RCorteIDH). El demandado expondrá por escrito su posición sobre el caso sometido a la Corte y, cuando corresponda, al escrito de solicitudes, argumentos y pruebas, en los dos meses siguientes a la recepción de este último escrito y sus anexos, sin perjuicio del plazo establecido para los supuestos de múltiples víctimas o representantes (art. 41 RCorteIDH). La presentación de excepciones preliminares sólo será posible en el escrito del demandado y frente a las mismas podrán presentar observaciones la Comisión, las presuntas víctimas o sus representantes y, en todo caso, el Estado demandante (art. 42). La Presidencia señalará la fecha de apertura del procedimiento oral, que queda regulado en los arts. 45 a 55 RCorteIDH. Tras el procedimiento oral las presuntas víctimas o sus representantes, el Estado demandado y, en su caso, el Estado demandante, tendrán la oportunidad de presentar alegatos finales escritos en el plazo que determine la Presidencia, posibilidad que, como se indicó previamente, se extiende también a la Comisión (art. 56 RCorteIDH). El Reglamento se refiere también, en sus artículos 61, 62 y 63, a la finalización del procedimiento ante la Corte por desistimiento, reconocimiento o solución amistosa si bien, recordando sus responsabilidades en la protección de los derechos humanos, faculta a la Corte para decidir sobre la prosecución del examen del caso (art. 64 RCorteIDH)¹⁵. Finalmente,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

en la sentencia sobre el fondo la Corte puede no decidir sobre reparaciones y costas, en cuyo caso fijará la oportunidad para su posterior decisión y determinará el procedimiento (arts. 65 y 66 RCorteIDH). Las sentencias, que la Secretaría comunicará a la Comisión, las víctimas o sus representantes, el Estado demandado y, en su caso, al Estado demandante, son definitivas e inapelables y concluyen con una orden de comunicación y ejecución, si bien la solicitud de interpretación a que se refiere el artículo 67 de la Convención podrá promoverse en relación con las sentencias de excepciones preliminares, fondo o reparaciones y costas (arts. 67 y 68 RCorteIDH)¹⁶.

III. CONCLUSIONES

Como hemos visto, el óbice que para el acceso del particular a la CorteIDH ha representado tradicionalmente el art. 61.2 de la Convención Americana se ha ido diluyendo paulatinamente gracias a las férreas voluntades de aquélla y de la Comisión. Desde el precedente de los casos hondureños *Velázquez Rodríguez, Godínez Cruz y Fairén Garbi*, en los que la Comisión permitió la participación de los particulares en los respectivos procesos como asesores, habilitándolos para interrogar a los testigos y presentar conclusiones conjuntamente con la Comisión, al proceso de reforma del Reglamento de la Corte Interamericana iniciado en 2009 y que continúa a día de hoy, el sistema ha ido avanzando en la senda del acceso individual a la jurisdicción, aunque aún quede mucho para el pleno reconocimiento de la autonomía del individuo. Ahora bien, no debemos dejar de destacar que todo este proceso se ha realizado dentro del marco convencional y a pesar del obstáculo del art. 61.2 CADH, que aparentaba ser una barrera insalvable para cualquier tipo de participación individual, para lo cual ha sido clave la *entente cordiale* establecida por dos enemigos en primera instancia, la Comisión y la Corte.

Las reformas reglamentarias a las que hemos aludido constituyen una pieza fundamental en el progresivo proceso de judicialización del SIDH que viene impulsando buena parte de la doctrina y de los especialistas en la materia aunque, eso sí, sin menospreciar los efectos que la actividad de la Comisión ha repercutido en la práctica de la protección de los derechos humanos. Ni la falta de acceso directo del particular a la Corte ni la naturaleza política que en términos generales suele atribuirse a la Comisión pueden dejar pasar por alto el compromiso que hacia la Convención, implementada a través de la actividad de los órganos del SIDH, vienen demostrando la gran mayoría de los Estados parte. Muestra de ello es, entre otras cosas, la generalizada práctica del control de convencionalidad, tan excepcional en el contexto europeo. Todo ello nos permite ser especialmente cautelosos a la hora de valorar la posibilidad de una plena judicialización del sistema, que a pesar de introducir garantías adicionales a la protección de los derechos del particular nada desdeñables e incluso más que deseables, no podrá dejar de atender a la experiencia comparada, que nos demuestra día a día las limitaciones de los sistemas regionales, que por ello se empeñan en recordar a sus Estados el principio de subsidiariedad que los rige.

El Sistema Interamericano se halla en un proceso de transformación impulsado sin duda por los retos a los que se enfrenta en la actualidad, especialmente las crecientes desigualdades sociales y las nuevas manifestaciones del autoritarismo, pero también la extendida concienciación sobre su eficacia, lo cual ha multiplicado la carga de trabajo de los órganos que lo integran. El análisis de la experiencia interamericana nos

16. Cabe recordar que el Protocolo 14 al CEDH introdujo (art. 46.3) un recurso de interpretación ante el TEDH como medida de refuerzo para el efectivo cumplimiento de las resoluciones de Estrasburgo.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

permite hablar de un sistema de protección de derechos especialmente sensible al entorno en el que se desenvuelve y proclive a la más elevada garantía de los derechos desde una perspectiva sustantiva o material, y todo ello a pesar de los distintos obstáculos que ha tenido que salvar a lo largo de todo su proceso de evolución, y que no han impedido que adquiriera una posición constitucional como la que ocupa en la realidad política americana actual.

El progresivo incremento de Estados que han aceptado la jurisdicción de la Corte, la integración de su doctrina en los ordenamientos nacionales y su implementación a través de las políticas internas son manifestación de la conveniencia de seguir avanzando en el camino de la judicialización. No obstante, existen otras piezas a tener en cuenta para completar el puzzle, pues no puede obviarse la necesidad de dotar de los recursos humanos y financieros necesarios así como de cumplir desde un primer momento con el principio de subsidiariedad inherente a los sistemas regionales de protección de derechos, junto con la universalización de la aceptación de la diversidad de tratados que se han generado en el entorno de la Organización de Estados Americanos y que complementan a la Declaración y a la Convención americanas¹⁷, si se pretende una efectiva protección judicial a nivel internacional que debe dirigirse hacia la reconfiguración del sistema

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, V., "From Massive Violation to Structural Patterns: New Approaches and Classical Tensions in the Inter-American Rights System, 11 *SUR International Journal on Human Rights*, pp. 7-37, 2009.
- ALSTON, P. y GOODMAN, R., *International Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- BURGORGUE-LARSEN, L., Y ÚBEDA DE TORRES A., *The Inter-American Court of Human Rights: Case Law and Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- CAVALLARO, J. y BREWER, S., "Reevaluating Regional Human Rights Litigation in the Twenty First Century: The Case of the Interamerican Court", *American Journal of International Law*, 102.4, pp. 768-827. 2008
- DULITZKY, A., "The Inter-American Human Rights System Fifty Years Later: Time for Changes", *Quebec Journal of International Law (Special edition)*, pp. 127-164, 2011.
- FAÚNDEZ LEDESMA, H., *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales*, 3ª Ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2004. Disponible en <http://odhpi.org/wp-content/uploads/2012/11/LIBRO-EL-SISTEMA-INTERAMERICANO-DE-DDHH.pdf>
- MEDINA QUIROGA, C., "Modificación de los reglamentos de la Corte Interamericana de Derechos humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al procedimiento de peticiones individuales ante la Corte", *Anuario de Derechos Humanos*, Nº 7, pp. 117-226, 2011.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD IBEROAMÉRICANA

CRÓNICA INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS ENERO A MAYO 2014

ACTIVIDADES PREVISTAS JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

- REVENGA SÁNCHEZ, M. y VIANA GARCÉS, M. (eds.), Tendencias jurisprudenciales de la Corte Interamericana y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- RODRÍGUEZ-PINZÓN, . “Basic Facts Of The Individual Complaint Procedure Of The Inter-American Human Rights System”, en *International human rights monitoring mechanisms : essays in honour of Jakob Th. Möller*, Martinus Nijhof, pp. 617-634, 2009.
- SHAVER, L., “The Inter-American Human Rights System: An Effective Institution for Regional Rights Protection?”, *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 9, nº 4, 2010.
- URREJOLA NOGUERA, A., “El sistema interamericano de derechos humanos: El debate sobre su fortalecimiento en el seno de la Organización de Estados Americanos”, *Anuario de Derechos Humanos*, Nº9, 2013, pp. 205-214. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

NOTA

**EL ROL DEL PODER JUDICIAL EN LAS DEMOCRACIAS ACTUALES:
EL CASO ARGENTINO**por **Horacio Rosatti**¹Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional
ExMinistro de Justicia y Derechos de la Nación (2004-2005)**I. INTRODUCCIÓN**

Una de las consecuencias que se desprenden de la crisis de representatividad del sistema político argentino (crisis que ‘no es nueva’ en la Argentina ni que es ‘sólo argentina’, aunque los argentinos tendamos a creer que lo que pasa en nuestro país –para bien o para mal– es siempre único) es el *desplazamiento* del accionar judicial hacia zonas no convencionales (juzgamiento de cuestiones tradicionalmente consideradas *políticas* o *no judiciables*, ampliación del control de constitucionalidad –de oficio, por omisión de los poderes públicos, etc.–).

Este *desplazamiento* ha tenido y tiene, entre otras consecuencias, una cierta modificación en la ponderación de la comunidad jurídica –y obviamente política– sobre algunas decisiones jurisdiccionales, en especial sobre la más grave de ellas, la declaración de inconstitucionalidad, que ha dejado de ser considerada –por lo menos ha dejado de ser unánimemente considerada– en términos laudatorios (como un ‘correctivo profesional’ necesario para restablecer la división de poderes y la vigencia del estado de derecho), para ser analizada –también– en términos críticos (como una causa autónoma de violación de la división de poderes y como un factor de debilitamiento del principio de soberanía popular).

Asistimos en la Argentina al quiebre del paradigma tradicional del juez anónimo, ascético, profesional, inescrutable, “que habla por sus sentencias”. Ello ha ocurrido por variados motivos, entre los que se destacan: a) un motivo exógeno: el conocimiento, por parte de la opinión pública, de ciertos hechos que desvirtúan –en algunos casos– el proclamado ascetismo, profesionalismo o ciertas otras virtudes tradicionalmente consideradas “anexas al cargo”; b) un motivo endógeno: el propio convencimiento, por parte de un grupo de jueces, de la necesidad de ventilar su forma de pensar, su compromiso con ciertas líneas ideológicas, su interpretación del derecho, etc.

Esta divisoria de aguas no sólo se observa al interior de los poderes representativos, enfrentando en el Congreso a oficialismo y oposición, que ponderan de modo contrapuesto la descalificación judicial de las decisiones mayoritarias (como un desafío a la voluntad popular promovido por quienes pierden una votación en el Parlamento, o como la salvaguarda del Estado de derecho frente a la decisión temeraria de una mayoría circunstancial, respectivamente) sino que también se visualiza dentro del propio Poder Judicial, distinguiéndose entre quienes bregan por el “viejo profesionalismo” y quienes militan por un rol más “activo y comprometido”. Esta división ha tenido consagración cuasi-institucional en los últimos años en la Argentina, conformándose –al interior del Poder Judicial y del Ministerio Público– un movimiento denominado “Justicia Legítima”, que estima que el principio de la independencia judicial “no debe

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

entenderse limitado a la relación que debe existir entre los poderes del Estado”... que “los magistrados también deben ser independientes de los intereses económicos de las grandes empresas, de los medios de comunicación concentrados, de los jueces de las instancias superiores e –incluso– deben ser independientes de las organizaciones que los representan” y que “su conducta pública –como la del resto de los funcionarios públicos– debe estar sujeta al escrutinio estricto de la ciudadanía” (los párrafos entrecomillados han sido extraídos de la solicitada firmada por jueces, fiscales, defensores y funcionarios del Poder Judicial y del Ministerio Público y publicada en medios gráficos nacionales el 11 de diciembre de 2012.).

Conviene repasar brevemente la trayectoria de la función judicial en el marco de la teoría de la división de poderes para luego retomar el caso argentino.

II. DE VENTRÍLOCUO A LIBREPENSADOR

En la concepción clásica de la teoría de la división de poderes la función legislativa debía prevalecer sobre las otras dos.

John Locke (1632-1704) dirá reiteradamente que el Poder Legislativo es ‘el poder máximo’, con preeminencia sobre los demás poderes constituidos “Ensayo sobre el gobierno civil”, Capítulo XI); Rousseau (1712-1778) no dudará en calificar al legislador, ‘por su genio y su función’ –a diferencia de quienes ejercen la soberanía y la magistratura– como ‘un hombre extraordinario en el Estado’ (“El contrato social”, Libro II, Capítulo VII) y Montesquieu (1689-1755) habrá de ratificar esta supremacía al afirmar que “... los jueces de la nación, como es sabido, no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma” (Libro XI, Capítulo VI).

La posibilidad de que los jueces pudieran declarar la inconstitucionalidad de las leyes, contradiciendo a la voluntad popular, no surge del pensamiento de los ideólogos de las revoluciones burguesas, en los siglos XVII y XVIII, ni se expresa de modo explícito en los textos constitucionales originarios. Es una construcción del siglo XIX (el célebre caso “*Marbury vs. Madison*” data de 1803) (recuérdese la disyuntiva sobre la apoya el control de constitucionalidad según la Corte Suprema de Justicia norteamericana en “*Marbury vs. Madison*”: “... o la Constitución controla cualquier ley contraria a aquélla, o la Legislatura puede alterar la Constitución mediante una ley ordinaria. Entre tales alternativas no hay términos medios: o la Constitución es la ley suprema, inalterable por medios ordinarios; o se encuentra al mismo nivel que las leyes y de tal modo, como cualquiera de ellas, puede reformarse o dejarse sin efecto siempre que al Congreso le plazca. Si es cierta la primera alternativa, entonces una ley contraria a la Constitución no es ley; si en cambio es verdadera la segunda, entonces las constituciones escritas son absurdos intentos del pueblo para limitar un poder ilimitable por naturaleza”. Paradójicamente, se consolida de este modo que el menos representativo de los tres poderes (como dirá el juez de la corte norteamericana Félix Frankfurter en “*Witaker vs State of North Carolina*” de 1949) sea el encargado de enmendar lo que dice el más representativo.

La expresión de que *la Constitución es lo que los jueces dicen que es*, acuñada por el juez Hughes (1862-1948) y repetida durante el siglo XX y el XXI, goza de muy buena prensa en el constitucionalismo y cuestionarla –aunque más no sea elípticamente– suele ser motivo de descalificación académica en función de una interpretación ‘fidedigna’ o auténtica’ de la división de poderes con la que –paradójicamente– no coincidirían, según vimos, ni Montesquieu, ni Locke, ni Rousseau.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Lo cierto es que el control de constitucionalidad se incorporó a la práctica institucional y la descalificación que surge de su aplicación dejó de ser –hace ya mucho tiempo– una consecuencia excepcional (*“erróneamente, en los últimos veinte años se intenta desarrollar la idea de que los jueces pueden controlar todo; o, mejor dicho: “todo puede ser controlado judicialmente”. Cada día se amplía más y más la frontera de la judiciabilidad de la política. Esta argumentación provoca que quienes pierden la votación en el Congreso (por mayorías ajustadas a la Constitución) acudan a los tribunales para revertir esa misma votación. Llegado este punto, se presentan dos conjeturas en apariencia opuestas: soberanía de los ciudadanos y ciudadanas que integran el pueblo o supremacía judicial; dicho de otra forma: decisión de los ciudadanos que integran el pueblo sobre la decisión mortuoria de los tribunales”*). Ferreyra, Raúl Gustavo, “Conjeturas”, en ‘Tiempo Argentino’, Buenos Aires, edición del domingo 2 de junio de 2013).

En el siglo XXI hay quienes pregonan una mayor aplicación del instituto (considerándose a la ‘presunción de constitucionalidad de las normas’ sancionadas por los Congresos como una fórmula ficticia), (García-Mansilla, Manuel José, “Constitucionalismo, presunción de constitucionalidad y derechos naturales”, trabajo inédito) mientras desde otros sectores se postula virtualmente su desaparición por estimar que ningún poder constituido puede erigirse en último intérprete del poder constituyente, (citándose el caso de Inglaterra donde la descalificación judicial de la voluntad popular virtualmente no existe) (Mekin, Guillermo, “*El control de las mayorías y el Poder Judicial*”, en diario Página12, Buenos Aires, 7 de mayo de 2013).

En términos de la división de poderes, en el primer caso se afirma que la justicia debe poner freno a los avances de los poderes representativos; en el segundo caso se afirma que lo que debe evitarse es desoír la voluntad popular a través del gobierno de los jueces (recuerda García-Mansilla que para el *Chief Justice* Rehnquist, por ejemplo, “la presunción de constitucionalidad tiene eminente buen sentido. Si la Corte Suprema decide erróneamente que una ley sancionada por el Congreso es constitucional, ha cometido un error, pero el resultado de ese error es solamente dejarle al país una ley debidamente sancionada por los miembros popularmente elegidos de la Cámara de Representantes y el Senado, y promulgada por el Presidente popularmente elegido. Pero si la Corte decide erróneamente que la ley sancionada por el Congreso no es constitucional, ha cometido un error de una consecuencia considerablemente mayor; ha dejado sin efecto una ley debidamente sancionada por los órganos de gobierno popularmente elegidos, no como consecuencia de principio alguno de la Constitución, sino de las visiones individuales que una mayoría de nueve jueces sostenga acerca de una política de gobierno deseable en ese momento”. Rehnquist, William H., *The Supreme Court*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 2001, p. 279. En nuestro país, Oyhanarte sostuvo una teoría similar (ver Oyhanarte, Julio C., “Poder Político y Cambio Estructural en la Argentina. Un Estudio sobre el Estado de Desarrollo”, en *Julio C. Oyhanarte. Recopilación de sus Obras*, La Ley, Buenos Aires, 2001, pp. 68 y 69. García-Mansilla, Manuel J., op. cit). Si allí se invoca la defensa del pueblo frente al avasallamiento de sus derechos, aquí se sostiene que los malos gobiernos deben ser enmendados por el pueblo en las elecciones y no por los jueces en sus sentencias.

En los extremos, la justicia

- es puesta en cuestionamiento por su carácter conservador, recordándose que la creación del Consejo de Estado (un órgano destinado a controlar a la Administración Pública ajeno a la justicia) se originó en la desconfianza de los revolucionarios franceses hacia el retrógrado sistema judicial (en 1790, un año después de la toma de la Bastilla, una ley se dispone que “*los jueces no podrán, bajo pena de prevaricato, inmiscuirse de manera alguna en las operaciones de los cuerpos*”).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

administrativos, ni citar ante ellos a los funcionarios de la administración por razón de sus funciones". Este criterio legal es elevado a rango constitucional al año siguiente (1791). Este criterio de "jurisdicción retenida" (por el Ejecutivo) fue complementada con la creación del Consejo de Estado, órgano asesor que fue ampliando gradualmente sus atribuciones para asumir competencias reglamentarias en materia de reclamaciones y finalmente jurisdiccionales de resolución de los reclamos en los que la Administración fuera parte (1872). Se pasó del sistema de "justicia retenida a justicia delegada" –en nombre del pueblo–; o

- *es considerada como última reserva del progresismo, encarnación de un poder contra-mayoritario o contra-poder: "Podríamos afirmar, por consiguiente, que en este nuevo esquema el derecho no pierde su función simbólica como elemento aglutinante y racionalizador, pero su peso específico se traslada de la ley a la Constitución y del parlamento al juez... los jueces aparecerían así como una instancia de racionalidad enfrentada al poder estatal, desde una posición más emparentada con su pertenencia a la Sociedad que al Estado. De este modo adquieren una legitimación social que se apoya en la supuesta neutralidad política de su argumentación jurídica" (Thury CORNEJO, Valentín, "Juez y división de poderes hoy", Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2002, pág. 265*

III. DE VUELTA A LA ARGENTINA. NUESTRA OPINIÓN

Los extremos del 'juez-ventrílocuo' y del 'juez-librepensador' no son compatibles ni con el principio de división de poderes ni con el de soberanía popular.

Clarificar cual debe ser el rol del Poder Judicial en las democracias actuales resulta fundamental. Para ello es necesario:

- a) afirmar el carácter de Poder del Estado (y no de contra-poder) del Judicial;
- b) debatir socialmente sobre el *status* del juez (su forma de elección, las garantías de su autonomía funcional, los alcances y límites de su activismo, etc.);
- c) comprometer a la sociedad en las cuestiones judiciales, implementando –en los países en los que está previsto hacerlo pero aun no se lo ha hecho, como la Argentina– el juicio por jurados (Rosatti, Horacio, "Tratado de Derecho Constitucional", ed. Rubinzal-Culzoni, 2011, t. II, Sexta Parte, Sección IV, Capítulo 1)

En efecto, tres cláusulas constitucionales (arts. 24, 75 inc. 12 y 118) imponen al juicio por jurados en la Argentina (el art. 24 dispone que "*el Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos y el establecimiento del juicio por jurados*";

El art. 75 inc. 12 (in fine) sostiene que "*Corresponde al Congreso... dictar las leyes que requiera el establecimiento del juicio por jurados*"; y El art. 118 declara que "*todos los juicios criminales ordinarios, que no se deriven del derecho de acusación concedido a la Cámara de Diputados se terminarán por jurados, luego que se establezca en la República esta institución. La actuación de estos juicios se hará en la misma provincia donde se hubiere cometido el delito; pero cuando éste se cometa fuera de los límites de la Nación, contra el Derecho de Gentes, el Congreso determinará por una ley especial el lugar en que haya de seguirse el juicio*"), pero pese al claro (y reiterado) mandato constitucional, vigente desde 1853, la institución aun no se ha implementado a nivel federal en el país. Los argumentos de la negación son conocidos:

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- que su implementación es costosa,
- que es una institución propia del mundo jurídico y cultural anglosajón,
- que el pueblo no está preparado culturalmente para juzgar,
- que es influenciable por los medios de comunicación,
- que carece del discernimiento jurídico para ponderar sobre la culpabilidad o inocencia porque no comprende la criminalidad de los actos.

Todos los argumentos de cargo se muestran endeble:

- su implementación puede ser gradual o escalonada;
- rige en Brasil y Panamá (que no tienen raíces culturales anglosajonas);
- si los constituyentes argentinos consideraron que el pueblo estaba preparado en 1853, cuando incorporaron la institución en la Constitución Nacional y la mayoría de la población era analfabeta, ¿cuándo diremos que está preparado?;
- si es cierto que el pueblo es influenciable por las *mass media* no es menos cierto que los jueces profesionales también; y,
- en cuanto a la comprensión de la criminalidad de los actos ajenos, si el pueblo carece de ella –porque es un saber propio de la dogmática penal y sólo se adquiere en la Universidad– entonces tampoco la tiene para ser juzgado, con lo cual el derecho penal no podría serle aplicado, quedando reservado para ser aplicado por y para los abogados. Un dislate.

En nuestro criterio, en el juicio por jurados los representantes del saber técnico se encargan de controlar que el camino hacia la decisión se encuentre balizado conforme a reglas procesales previas y precisas (*debido proceso adjetivo*), y los representantes de la opinión popular se encargan de construir una conclusión sensata sobre la base del sentido común (*debido proceso sustantivo*).

¿Qué es lo que hace suponer que una respuesta popular sea más adecuada que una respuesta profesional unipersonal (o colegiada, pero de un número reducido de magistrados) al momento de resolver un conflicto?. En nuestra opinión, existen tres fundamentos de convalidación:

1º) La teoría de la ‘distancia justa’, originada en el juicio estético pero aplicable al juicio moral, enseña que aquellos que se ubican ‘a la distancia justa’ –ni muy cerca ni muy lejos– del acontecimiento que deben juzgar están en mejores condiciones de emitir una opinión imparcial (se suele citar el caso del juicio de los espectadores sobre la representación teatral del “*Otello*” de Shakespeare: el marido celoso está ‘demasiado cerca’ del drama; el experto en escenografía ‘demasiado lejos’) (Pierantoni, Ruggero, “El ojo y la idea. Fisiología e historia de la visión”, trad. Rosa Premat, Paidós, Barcelona, 1984). En el caso de la resolución judicial de un conflicto (especialmente en materia penal) la unipersonalidad del juzgador (o el voto concordante de dos jueces) ‘concentra’ irremediamente cualquier desenfoque o miopía sobre la ‘distancia justa’ (en el sentido en que su mirada sobre el ‘tema dicendum’ no puede ser compensada por otras miradas).

2º) La teoría del ‘margen de error’ enseña que en el ámbito del conocimiento social, donde no rige el tipo de *ley* propio de las ciencias fisico-matemáticas (caracterizada por su inexorabilidad, como la *ley de gravedad*), existe una relación inversa entre el

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

número de personas que participan en la deliberación previa a tomar una decisión y el margen de error en que tal decisión pueda incurrir.

3º) La teoría del ‘valor epistemológico de la construcción de consensos’, enseña que el proceso deliberativo previo a la toma de decisiones posee un efecto positivo, no sólo en términos de la ‘calidad del resultado’ de la decisión final sino en términos del aprendizaje que en los constructores de ese consenso se desarrolla, medido en parámetros tales como ‘buena fe’ y ‘tolerancia’ (Nino, Carlos Santiago, “La paradoja de la irrelevancia moral del gobierno y el valor epistemológico de la democracia”, en VV.AA., “En torno a la democracia”, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 1990). El efecto multiplicador de esta experiencia derrama sus beneficios cívicos sobre la comunidad toda, permitiendo ‘construir ciudadanía’. ■



PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

NOTA

PORQUÉ EL CIUDADANO PERUANO NO SE SIENTE REPRESENTADOpor **Giovanni Forno Flórez**

Abogado. Especialista en Derecho parlamentario

I. INTRODUCCIÓN

Los Parlamentos, en el mundo, tienen una característica en común, la baja aprobación de la ciudadanía. Una rápida revisión de los niveles de aceptación congresales registrados por diversos países del mundo en el año 2013, no sólo permite validar esta premisa sino que, adicionalmente, permite reconocer que la representación política está en crisis, al menos, en Iberoamérica.

Solo como ejemplos, podemos constatar que el Congreso de los Estados Unidos registró, en octubre del año pasado, una desaprobación de 86%. En las Cortes Generales de España, la situación ha sido similar, obteniendo 80% de aprobación, en el mes de febrero de 2013. Los Congresos de Brasil y Chile, en octubre del mismo año, han arrojado cifras de desaprobación de 79% y 70%, respectivamente. Finalmente, en Colombia y Nicaragua la desaprobación de sus asambleas legislativas, en similar período, estuvieron en 67% y 61.1%. Sin embargo, la cifra más dramática es la del Congreso del Perú, que en octubre obtuvo una desaprobación de 90%.

Como puede verse, la aprobación de los parlamentos evaluados ronda entre el 10% y el 38.9%; es decir, extremadamente bajo. A esta alta desaprobación, en el caso del Congreso Peruano (90%), se le debe añadir un dato adicional. Un estudio publicado en el diario La República de Lima, estableció que el 65,8% de la población no se sentía representada por sus congresistas (Diario La República, 28 de diciembre de 2012, página 6).

En el presente artículo se procura esbozar algunas reflexiones respecto de la problemática que podría estar escondiéndose, en el caso peruano, detrás de esa población que no se siente representada. Tal vez, y solo tal vez, estas reflexiones puedan extrapolarse y ayudar a comprender, con las particularidades propias de cada realidad, lo que sucede con la popularidad y representatividad de los parlamentos en general.

El punto de partida de las breves ideas que a continuación se desarrollan, se encuentran en el artículo 93 de nuestra Constitución Política, que dispone lo siguiente: *“Los congresistas representan a la Nación”*. ¿Quiénes eligen a los congresistas?, los ciudadanos: a) *Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección...* (numeral 17 del artículo 2 de la Constitución). b) *Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral* (artículo 30). c) *Los ciudadanos tienen... el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes...* (primer párrafo del artículo 31). ¿Por qué los ciudadanos no se sienten representados por los parlamentarios que libremente eligen, justamente, valga la redundancia, para representarlos?

II. FACTORES QUE DISTORSIONAN LA REPRESENTACIÓN**1. Ausentismo**

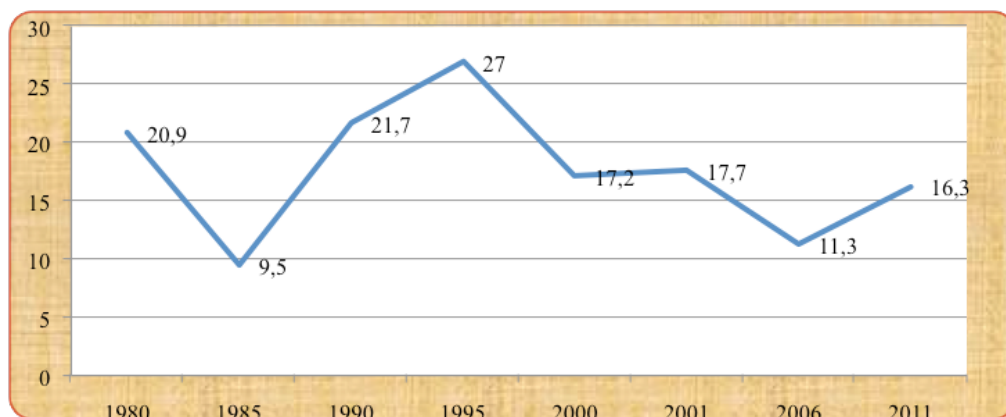
Se llama ausentismo, en materia electoral, al porcentaje de ciudadanos electores que estando en condiciones de ejercer su derecho a votar y elegir a sus representantes no lo

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

hacen. Las causas del ausentismo electoral son de diversa naturaleza y no son materia de análisis en esta oportunidad. Basta decir que existe.

En el gráfico 1, que se muestra a continuación, puede apreciarse como ha variado el ausentismo electoral desde las elecciones generales del año 1980 hasta las últimas, realizadas en el año 2011.

Gráfico 1
Ausentismo electoral histórico



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones
Elaboración: Propia

Como puede verse, el ausentismo más reducido se dio en las elecciones generales del año 1985 (9,5%); y, mientras mayor grado de ausentismo se presentó en las elecciones correspondientes a 1995 (27%). El promedio de ausentismo verificado en los ocho procesos electorales generales realizados en los últimos 31 años es de 17,7%.

Si bien es cierto en las elecciones generales realizadas en el año 2011, el ausentismo se ha colocado, con un 16,3%, por debajo del promedio histórico, no puede dejar de señalarse que ha aumentado en cinco puntos porcentuales respecto de las elecciones inmediatamente anteriores, realizadas en el año 2006.

El padrón electoral que sirvió para la realización de las elecciones generales del año 2011 estuvo conformado por 19'949,915 ciudadanos. 3'483,518 (16,3%) de ellos no votaron. La pregunta fundamental es, ¿están representados estos ciudadanos en el Congreso de la República? De acuerdo a la Constitución Política sí, porque los 130 congresistas de la República representan a toda la Nación, incluyendo ese segmento ausente de 16,3%.

Pero,... ¿de verdad los representan? O, la respuesta de la Constitución es sólo una respuesta formal, no real.

De otro lado, si hacemos una evaluación desagregada de la votación por distritos electorales, podemos obtener otra lectura del ausentismo.

Como puede verse en el Cuadro 2, en ocho de los veintiséis distritos electorales en los que está dividido el país, el número de ciudadanos que no se presentaron a votar en el último proceso electoral fue mayor a la cantidad de votos obtenidos por la fuerza política mayor votación en la misma circunscripción.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

Cuadro 2
Ausentismo vs. fuerza política más votada

Distrito Electoral	Ausentismo		Partido político más votado		
	Ciudadanos	%	Partido	Ciudadanos	%
Amazonas	55,747	24.12	Gana Perú	51,211	22.16
Ancash	123,680	16.80	Perú Posible	118,866	16.11
Huánuco	96,601	21.60	Gana Perú	92,754	20.73
Lambayeque	121,383	15.47	Fuerza 2011	110,341	14.06
Loreto	136,147	25.01	Perú Posible	92,686	17.03
Pasco	35,182	21.04	Fuerza 2011	25,183	15.06
San Martín	84,013	17.96	Gana Perú	79,073	16.91
Ucayali	57,620	21.39	Fuerza 2011	55,562	20.63

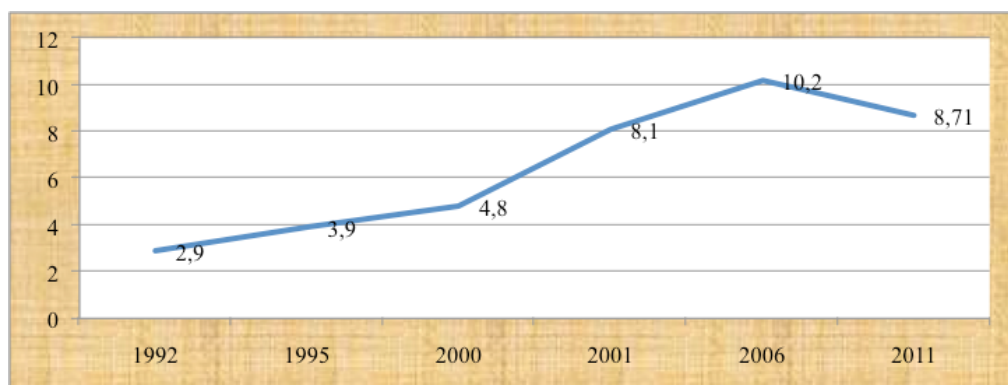
Fuente: Jurado Nacional de Elecciones
Elaboración: Propia

Es importante destacar, también, que en todos los departamentos referidos en el cuadro 2, con excepción de Lambayeque, superan el promedio de ausentismo del 2011 (16.3%). Más aún, 6 de ellos, Amazonas, Huánuco, Loreto, Pasco, San Martín y Ucayali, registran un porcentaje de ausentismo por encima del promedio histórico (17.7%).

2. Voto blanco

En las elecciones generales del año 2011, 1'737,037 ciudadanos, el 8,71% de los comprendidos en el padrón electoral, votaron en blanco. Esta cifra significa un pequeño retroceso en las últimas cinco elecciones parlamentarias, como puede verse en el gráfico siguiente.

Gráfico 2
Voto blanco histórico



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones
Elaboración: Propia

Como puede apreciarse, el voto blanco en el último proceso electoral se ha reducido en 1.49%, pero es aún más alto que el registrado en los procesos electorales de 1992, 1994, 2000 y 2001. Es, además, el del 2011, un porcentaje de voto blanco muy por encima del promedio histórico, que se ubica en 6.434%

Otro dato importante de destacar es que, tal como se refleja en el cuadro 3, en tres de nuestros veintiséis distritos electorales, el número de ciudadanos que votaron en blanco,

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

en el año 2011, ocupó la segunda más alta votación en tres departamentos; y, que el porcentaje de votos blancos en estas circunscripciones duplica el promedio histórico.

Cuadro 3
Voto blanco como segunda opción

Distrito Electoral	Partido político más votado			Voto en blanco	
	Partido	Ciudadanos	%	Ciudadanos	%
Apurímac	Gana Perú	50,473	20.68	33,378	13.68
Huánuco	Gana Perú	92,754	20.73	55,927	12.50
Puno	Gana Perú	204,998	26.12	103,905	13.24

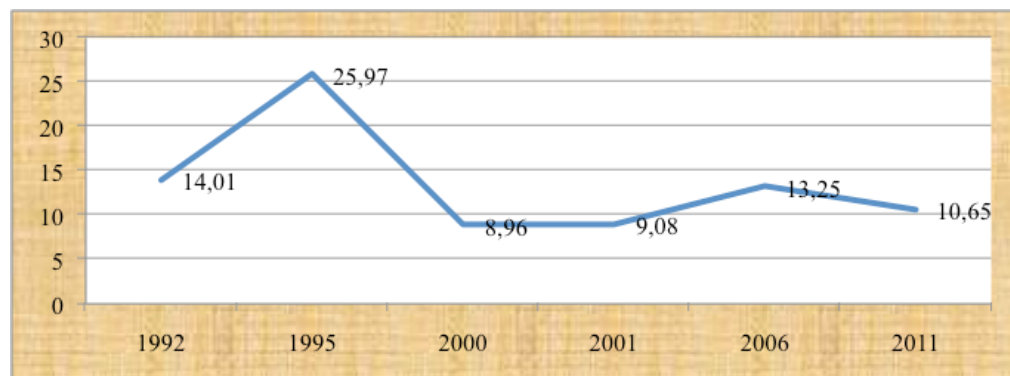
Fuente: Jurado Nacional de Elecciones

Elaboración: Propia

3. Voto nulo

En las elecciones del año 2011, 2'125,438 ciudadanos, el 10,65% del padrón electoral, emitieron un voto que devino en nulo. Esta cifra, al igual que en el caso del voto blanco, significa un pequeño retroceso, respecto de la última elección parlamentaria, pero debemos destacar que el voto nulo es, históricamente, considerablemente más alto que el voto blanco, como puede verse en el gráfico siguiente:

Gráfico 3
Voto nulo histórico



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones

Elaboración: Propia

En los distritos electorales de Puno, Callao y Tumbes, como puede verse en el Cuadro 3, el número de ciudadanos a los que se les anuló el voto llegaron, en su conjunto, a ocupar el segundo puesto en el resultado general.

Cuadro 4
Voto nulo como segunda opción

Distrito Electoral	Partido político más votado			Voto nulo	
	Partido	Ciudadanos	%	Ciudadanos	%
Puno	Gana Perú	204,998	26.12	100,447	12.80
Callao	Fuerza 2011	94,968	14.61	86,546	13.32
Tumbes	Perú Posible	22,530	16.27	20,929	15.10

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones

Elaboración: Propia

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Asimismo, en los tres departamentos contenidos en el cuadro 4, el porcentaje de los votos nulos es algo superior al promedio del 2011 y consistente con el promedio histórico.

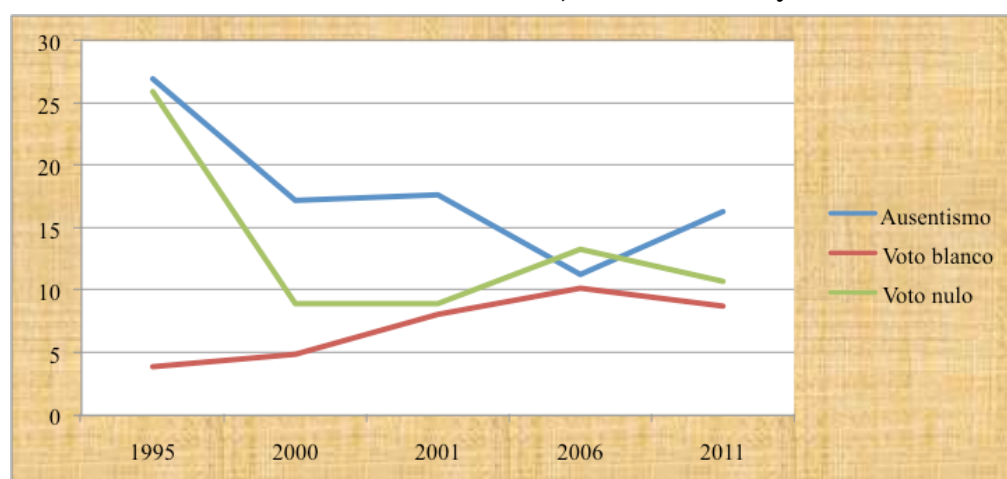
En el Gráfico 4 se muestra un comparativo del desarrollo del ausentismo, el voto blanco y el voto nulo en las cinco últimas elecciones parlamentarias.

4. Voto perdido: Barrera electoral

En cada proceso electoral se presentan, especialmente en el Perú, una gran cantidad de listas parlamentarias pugnando por un cupo dentro del Congreso de la República; cupo que no solo requiere del respaldo popular sino, adicionalmente, superar la barrera electoral.

Conforme las disposiciones de la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, pasan la barrera electoral las agrupaciones políticas que logren alcanzar, por lo menos, 7 representantes en más de una circunscripción electoral; o, en todo caso, aquellas que obtengan no menos del 5% de los votos válidamente emitidos (se consideran votos válidamente emitidos al total de los votos emitidos luego de descontar los votos en blanco y los votos nulos) a nivel nacional.

Gráfico 4
Evolución histórica del ausentismo, el voto blanco y el voto nulo



Fuente: Jurado Nacional de Elecciones
Elaboración: Propia

En las elecciones parlamentarias del año 2011 participaron trece agrupaciones políticas (aunque no todas presentaron listas de candidatos en todos los distritos electorales). De ellas, solo seis agrupaciones consiguieron superar la barrera electoral; siete quedaron fuera de toda posibilidad de alcanzar un escaño.

Estas siete agrupaciones políticas sumaron, en conjunto, 753,304 votos, lo que significa el 4.51% el padrón electoral, como puede verse en el cuadro 5.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

Cuadro 5

Agrupaciones políticas por votación obtenida
(Elecciones generales 2011)

Agrupación política	Votación	% de votos	
		Válidos	Emitidos
Gana Perú	3'245,003	25.274	19.429
Fuerza 2011	2'948,781	22.967	17.656
Perú Posible	1'904,180	14.831	11.401
Alianza por el Gran cambio	1'851,080	14.417	11.083
Solidaridad Nacional	1'311,766	10.217	7.854
Partido Aprista Peruano	825,030	6.426	4.940
Sub Total	12'085,840		72,363
Cambio Radical	347,475	2.706	2.080
Fonavistas del Perú	170,052	1.324	1.018
Fuerza Social	108,200	0.843	0.648
Adelante	42,276	0.329	0.253
Fuerza Nacional	37,633	0.293	0.225
Despertar Nacional	30,190	0.235	0.181
Justicia, Tecnología, Ecología	17,478	0.136	0.105
Sub Total	753,304		4,510
TOTAL	12'839,144	100	76.873

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones

Elaboración: Propia

5. Voto perdido: Cifra repartidora

La cifra repartidora es el mecanismo mediante el cual se permite, mediante una fórmula matemática, convertir el número de votos obtenidos por una agrupación política que superó la barrera electoral, en una cantidad determinada de escaños.

Es el caso que no todas las agrupaciones políticas que superan la barrera electoral obtienen escaños en todos los distritos electorales en los que participan. En las elecciones del año 2011, las seis agrupaciones que superaron la barrera electoral obtuvieron, al menos un escaño cada una, en dos distritos electorales: Lima y La Libertad. En los otros veinticuatro distritos electorales entre una y cinco agrupaciones no obtuvieron escaños. De esta manera, los electores que votaron por ellos, lo hicieron sin éxito. El cuadro siguiente muestra la magnitud de esta situación.

Cuadro 6

Partidos políticos que superaron la barrera electoral
pero no obtuvieron escaños, por departamento

Distrito electoral	Agrupación política	Votación	%
Amazonas	Perú Posible	25,719	17.26
	Alianza por el Gran Cambio	7,206	
	APRA	4,543	
	Solidaridad Nacional	2,417	
Ancash	Alianza por el Gran Cambio	40,185	7.50
	APRA	15,166	

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

Apurímac	Alianza por el Gran Cambio	25,136	21.70
	Perú Posible	15,017	
	APRA	7,007	
	Solidaridad Nacional	5,786	
Arequipa	Fuerza 2011	56,116	9.43
	APRA	28,000	
Ayacucho	Perú Posible	24,365	11.12
	APRA	10,043	
	Alianza por el Gran Cambio	4,030	
	Solidaridad Nacional	2,952	
Cajamarca	Alianza por el Gran Cambio	38,305	10.23
	Solidaridad Nacional	33,485	
	APRA	19,439	
Callao	Solidaridad Nacional	36,439	9.7
	APRA	26,584	
Cusco	Perú Posible	44,384	23.09
	Fuerza 2011	41,915	
	Alianza por el Gran Cambio	32,801	
	APRA	30,666	
	Solidaridad Nacional	30,007	
Huancavelica	Fuerza 2011	21,832	14.48
	Alianza por el Gran Cambio	8,352	
	Solidaridad Nacional	4,087	
	APRA	1,414	
Huánuco	APRA	24,239	12.24
	Solidaridad Nacional	10,754	
	Alianza por el Gran Cambio	9,760	
Ica	Perú Posible	42,706	21.47
	Solidaridad Nacional	28,092	
	Alianza por el Gran Cambio	26,273	
	APRA	14,003	
Junín	Alianza por el Gran Cambio	50,214	16.71
	APRA	45,741	
	Solidaridad Nacional	35,424	
Lambayeque	Perú Posible	54,098	6.89
Lima provincias	Solidaridad Nacional	47,146	23.09
	Perú Posible	38,896	
	Alianza por el Gran Cambio	32,467	
	APRA	23,778	
Loreto	Solidaridad Nacional	33,531	13.36
	Alianza por el Gran Cambio	29,713	
	APRA	9,483	

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

Madre de Dios	Perú Posible	11,201	34.07
	Fuerza 2011	6,665	
	Solidaridad Nacional	3,823	
	Alianza por el Gran Cambio	1,885	
	APRA	712	
Moquegua	Perú Posible	12,607	26.53
	Fuerza 2011	10,031	
	Alianza por el Gran Cambio	7,599	
	APRA	2,123	
Pasco	Solidaridad Nacional	16,551	29.83
	Gana Perú	15,972	
	Alianza por el Gran Cambio	15,956	
	APRA	1,390	
Piura	Alianza por el Gran Cambio	56,837	14.94
	APRA	54,723	
	Solidaridad Nacional	53,828	
Puno	Solidaridad Nacional	41,732	12.38
	Alianza por el Gran Cambio	39,415	
	APRA	16,039	
San Martín	Perú Posible	37,152	22.27
	APRA	33,755	
	Solidaridad Nacional	20,705	
	Alianza por el Gran Cambio	12,520	
Tacna	Fuerza 2011	19,826	33.40
	Solidaridad Nacional	17,492	
	Alianza por el Gran Cambio	14,941	
	Perú Posible	14,701	
	APRA	5,438	
Tumbes	Gana Perú	16,157	28.92
	Alianza por el Gran Cambio	10,408	
	Solidaridad Nacional	7,630	
	APRA	5,861	
Ucayali	Perú Posible	24,325	16.46
	Solidaridad Nacional	10,280	
	Alianza por el Gran Cambio	9,744	
	TOTAL	1'840,640	9.23

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones

Elaboración: Propia

Como puede verse, 1'840,640 electores, el 9.23% del padrón electoral votaron por agrupaciones políticas que, por efecto de la cifra repartidora, no obtuvieron escaños, aunque superaron la barrera electoral.

Hasta esta etapa del análisis, puede constatar que 9'939,937 ciudadanos no han conseguido que su voto lleve a representante alguno ante el Congreso de la República. Es decir, el 49.40% del padrón electoral no tiene una representación real (véase Cuadro 7).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

Cuadro 7
Ciudadanos sin representación

Ciudadanos	Votantes	%
Ausentes	3'483,518	16.30
Votaron en blanco	1'737,037	8.71
Anularon su voto	2'125,438	10.65
Votaron por agrupaciones que no superaron la barrera electoral	753,304	4.51
Votaron por agrupaciones que superaron la barrera electoral pero no obtuvieron escaños	1'840,640	9.23
TOTAL	9'939,937	49.40

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones Elaboración: Propia

Los escaños se asignan, al interior de cada agrupación política, por el número de votos preferenciales que recibe cada candidato. El elector peruano, al ejercer el voto por congresistas tiene derecho a votar, preferencialmente, por dos candidatos de su libre elección dentro de la lista que la agrupación política propone. Es decir, el ciudadano reordena con su voto la lista ordenada que presenta la agrupación política.

La aplicación de la cifra repartidora, sumado al voto preferencial, implica una distorsión que afecta a la representación del ciudadano. ¿Cómo? Veamos. En la circunscripción X se deben repartir cuatro escaños. La agrupación A obtiene dos escaños, a la agrupación B le corresponde uno y a la agrupación C, también gana un escaño. Sin embargo, el segundo más votado de la agrupación C, que no obtiene escaño, tiene una mayor votación que el más votado de la agrupación B, que si obtiene un escaño.

En otras palabras habrá candidatos que obtengan escaños a pesar de tener menos votos que otros candidatos que, por acción de la cifra repartidora, se quedarán sin escaños.

Esta distorsión se presentó en las elecciones generales del 2011 en todo el país con excepción de ocho distritos electorales: Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Pasco y Tacna.

6. Representación poblacional

Los congresistas peruanos representan a la Nación, como señala el artículo 93 de la Constitución Política, en su primer párrafo.

Según estimados del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el año 2011, año en que se celebraron las últimas elecciones parlamentarias, el Perú tenía una población de 28'664,989. De acuerdo a este dato, entonces, los 130 congresistas electos en dicho año, representa cada uno a un promedio de 220,500 personas. Este promedio es, después de Brasil, el más alto de Iberoamérica, como se desprende de la lectura del siguiente cuadro:

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

Cuadro 8

Representación parlamentaria Iberoamericana por población

#	País	Parlamentarios	Población	Ratio
1	Uruguay	130	3'286,314	1 x 25,279
2	Portugal	226	10'561,614	1 x 46,733
3	Panamá	71	3'405,813	1 x 47,969
4	República Dominicana	210	10'088,598	1 x 48,041
5	Paraguay	125	6'672,631	1 x 53,381
6	Honduras	128	8'000,000	1 x 62,500
7	Bolivia	166	10'426,160	1 x 62,808
8	Nicaragua	92	6'100,100	1 x 66,305
9	El Salvador	84	6'288,899	1 x 74,868
10	España	611	47'265,321	1 x 76,729
11	Costa Rica	57	4'700,000	1 x 82,456
12	Guatemala	158	15'700,000	1 x 99,367
13	Chile	158	16'572,475	1 x 104,889
14	Argentina	329	42'195,500	1 x 128,253
15	Ecuador	101	14'483,499	1 x 143,401
16	Colombia	268	46'871,321	1 x 174,893
17	Venezuela	165	28'946,101	1 x 175,431
18	México	628	116'901,761	1 x 186,149
19	Perú	130	28'664,989	1 x 220,500
20	Brasil	594	193'946,886	1 x 326,510

Analizando el cuadro anterior desde otra perspectiva, el promedio iberoamericano resulta ser un parlamentario por cada 92,817 personas. Para que el Perú pudiese llegar a este promedio requeriría de 309 parlamentarios, esto es 179 más de los que actualmente tenemos.

Con 309 parlamentarios nuestra representación sería de un congresista por cada 92,776 habitantes, con lo cual pasaríamos del puesto 18 al puesto 12 en la tabla que refleja el Cuadro 7.

Sin embargo, es importante analizar también, luego de comparar al Perú con el resto de países de Iberoamérica, evaluar la representación del país desde un punto de vista introspectivo y responder la siguiente pregunta: ¿Qué circunscripción electoral se encuentra mejor (y peor) representada? Para ello veamos el siguiente cuadro:

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

Cuadro 9
Representación parlamentaria peruana
por circunscripción electoral por población

#	Circunscripción electoral	Parlamentarios	Electores	Ratio
1	Madre de Dios	1	71,279	1 x 71,279
2	Moquegua	2	121,977	1 x 60,989
3	Tumbes		138,509	1 x 69,255
4	Pasco		167,179	1 x 83,590
5	Tacna		216,784	1 x 108,392
6	Amazonas		231,137	1 x 115,569
7	Apurímac		244,008	1 x 122,004
8	Huancavelica		252,618	1 x 126,309
9	Ucayali		269,380	1 x 134,690
10	Ayacucho	3	369,929	1 x 123,310
11	Huánuco		447,386	1 x 149,129
12	San Martín	4	467,689	1 x 116,922
13	Ica		517,529	1 x 129,382
14	Loreto		544,358	1 x 136,090
15	Lima provincias		616,283	1 x 145,071
16	Callao		649,896	1 x 162,474
17	Ancash	5	737,514	1 x 147,503
18	Cusco		778,328	1 x 155,666
19	Lambayeque		784,633	1 x 156,927
20	Puno		784,979	1 x 156,996
21	Junín		786,304	1 x 157,261
22	Cajamarca	6	891,597	1 x 148,560
23	Arequipa		892,068	1 x 148,678
24	Piura	7	1'106,918	1 x 158,131
25	La Libertad		1'115,648	1 x 159,378
26	Lima	36	6'745,985	1 x 187,388

Como puede verse, las circunscripciones electorales mejor representadas son Moquegua, Tumbes y Madre de Dios. De otro lado, las peor representadas son Lima, Callao y La Libertad.

El siguiente ejercicio es, naturalmente, proyectar la representación adicional que debería tener cada circunscripción para quedar al nivel de representación de Moquegua, el departamento mejor representado, esto es un parlamentario por cada 60,989 electores.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

Cuadro 10

Representación parlamentaria proyectada de acuerdo
a la circunscripción electoral mejor representada

#	Circunscripción electoral	Parlamentarios	Electores	Ratio	Escaños
1	Madre de Dios	1	71,279	1 x 60,989	1 (=)
2	Moquegua	2	121,977	1 x 60,989	2 (=)
3	Tumbes		138,509	1 x 60,989	2 (=)
4	Pasco		167,179	1 x 60,989	3 (+1)
5	Tacna		216,784	1 x 60,989	4 (+2)
6	Amazonas		231,137	1 x 60,989	4 (+2)
7	Apurímac		244,008	1 x 60,989	4 (+2)
8	Huancavelica		252,618	1 x 60,989	4 (+2)
9	Ucayali		269,380	1 x 60,989	4 (+2)
10	Ayacucho	3	369,929	1 x 60,989	6 (+3)
11	Huánuco		447,386	1 x 60,989	7 (+4)
12	San Martín	4	467,689	1 x 60,989	8 (+4)
13	Ica		517,529	1 x 60,989	8 (+4)
14	Loreto		544,358	1 x 60,989	9 (+5)
15	Lima provincias		616,283	1 x 60,989	10 (+6)
16	Callao	5	649,896	1 x 60,989	11 (+7)
17	Ancash		737,514	1 x 60,989	12 (+7)
18	Cusco		778,328	1 x 60,989	13 (+8)
19	Lambayeque		784,633	1 x 60,989	13 (+8)
20	Puno		784,979	1 x 60,989	13 (+8)
21	Junín		786,304	1 x 60,989	13 (+8)
22	Cajamarca	6	891,597	1 x 60,989	15 (+9)
23	Arequipa		892,068	1 x 60,989	15 (+9)
24	Piura	7	1'106,918	1 x 60,989	18 (+11)
25	La Libertad		1'115,648	1 x 60,989	18 (+11)
26	Lima	36	6'745,985	1 x 60,989	111 (+75)
				TOTAL	328 (+198)

Este ejercicio nos permite concluir que el Perú requeriría 328 parlamentarios para que todas sus circunscripciones electorales tuvieran una representación proporcionalmente equitativa; se requerirían de 198 parlamentarios más de los 130 que actualmente tenemos.

No puede dejar de notarse que esta cifra de 328 es cercana y similar a la de 309, que arrojó la representación parlamentaria necesaria para estar acorde con la media de Iberoamérica.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****III. CONCLUSIONES**

1. Según un reciente estudio publicado en un diario de circulación nacional, el 65.8% de los peruanos no se siente representado por sus congresistas.

2. La desafección hacia el Congreso y los políticos, en general, es una constante en la realidad iberoamericana, como se puede colegir del Cuadro 1 y del telón de fondo que enmarca las figuras 1 a 3.

3. El sentimiento de no estar representado que manifiestan los peruanos podría tener distintos orígenes. Algunos de ellos podrían explicarse por:

El ausentismo, que ha aumentado considerablemente (cinco puntos porcentuales) en el último proceso electoral del año 2011. Ha sido de una dimensión tal que en ocho distritos electorales el número de ausentes ha sido mayor que el número de votantes que sumó la agrupación política vencedora en ese distrito electoral.

El voto blanco, que llegó al segundo puesto en tres distritos electorales.

El voto nulo, que también obtuvo la segunda votación en tres distritos electorales.

La barrera electoral contuvo a siete agrupaciones políticas. El 4.51% de electores que votaron por ellos, quedaron sin representación efectiva

Por efecto de la cifra repartidora, no todas las agrupaciones políticas que superaron la barrera electoral obtuvieron escaños en todos los distritos electorales. De esta manera, 1'840,640 electores, el 9.23% del padrón electoral, se quedaron sin representación efectiva.

4. El ausentismo, el voto nulo, la barrera electoral y la cifra repartidora han dejado sin representación al 49.40% del electorado peruano.

5. Dentro del porcentaje de ciudadanos (60, 83%) que votaron por agrupaciones políticas que obtuvieron representación ante el Congreso de la República, por efecto del voto preferencial y la cifra repartidora, 726,213 ciudadanos no consiguieron que 28 de sus candidatos lograran un escaño, aunque ellos obtuvieron mayor votación preferencial que otros candidatos que, por efecto de la referida cifra repartidora, sí obtuvieron escaño.

6. La proporción de nuestra representación está a la zaga en Iberoamérica. Sobre una muestra de veinte países, se ha determinado que un congresista peruano representa a 220,500 ciudadanos. Ello contrasta con las cifras de otros dieciocho países de la región, cuyos ciudadanos están mejor representados; siendo Uruguay el que mejor lo está, con un congresista representando a 25,279 personas. Solo Brasil, cuyo congresista representa a 326,510 personas, está en peores condiciones que el Perú.

7. En la misma muestra, la media de representación en Iberoamérica es de un parlamentario por cada 92,817 personas. Para llegar a esta media, el Congreso peruano debiera tener 309 parlamentarios.

8. La representación territorial peruana es muy disímil. En Moquegua, un congresista representa a 60,989 electores. En Lima, la proporción es de un congresista por 187,388 electores. Para lograr que cada distrito electoral en el Perú tenga una representación equitativa semejante a la de Moquegua, actualmente la mejor representada, se requiere un Congreso con 328 parlamentarios. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA

**CRÓNICA
INTERNACIONAL**

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

CRÓNICA INTERNACIONAL EVA ESTAÚN

INFORME

UCRANIA: EL POSTCOLONIALISMO SOVIÉTICO
VERSUS LA ELECCIÓN EUROPEA
por Mariusz Maszkiewicz

NOTA

WHY NOW? – TYPHOON HAIYAN AND THE PEACE AGREEMENT
BETWEEN THE PHILIPPINE GOVERNMENT AND THE MORO ISLAMIC
LIBERATION FRONT
por Anna Wasiak

NOTA

EU-AFRICA RELATIONS FOLLOWING THE 4TH EU –AFRICA SUMMIT
por Ville Suutarinen y Alvaro Benlloch Miranda

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

INFORME

**UCRANIA: EL POSTCOLONIALISMO SOVIÉTICO
VERSUS LA ELECCIÓN EUROPEA****por Mariusz Maszkiewicz**

Ex-Embajador de Polonia en Bielorrusia (1998-2002),

Experto en relaciones internacionales, profesor de la Universidad de Varsovia

y de la Universidad Cardinal Stephan Wyszyński ¹**RESUMEN**

El artículo hace referencia a la situación actual en Ucrania en el contexto de guerra con Rusia. Sin embargo, el meollo de la cuestión del presente conflicto no es simplemente la disputa entre dos países que limitan entre sí, sino el sistema postcolonial de dependencia en la región postsoviética. Justamente por el hecho de que una gran parte de la élite de la región (especialmente en Rusia) no realizó un ajuste de cuentas con el comunismo, se despertaron las añoranzas de un renacimiento del imperio con forma de la Unión Soviética. A Moscú le parece que sin Ucrania la reconstrucción del imperio es imposible. El presente conflicto ruso-ucranio es así, pues, una guerra del pasado, que se parece a la “guerra fría”, aunque para los propios ucranios tiene un carácter muy fuerte. La cuestión se complica adicionalmente por el hecho de que, luego de conseguir su independencia en 1991, Kiev no llevó a cabo la gran tarea de unir al pueblo y construir una sociedad civil. Las protestas de Maidán de 2004 y las de fines de 2013 y 2014 demuestran que el potencial civil es fuerte, aunque no abarque a toda la sociedad. La división entre dos ucrainas, la oriental y la occidental, fue aprovechado por el enemigo externo para desmontar el estado y debilitar las aspiraciones europeas. Los próximos días y semanas no nos dirán si Ucrania se acercará a la OTAN y la UE o si será absorbida por el proyecto Euroasiático de Moscú. Este proceso durará mucho tiempo. Pareciera que en esta situación el mundo occidental no debería dejar a Ucrania sola, sino apoyar su desarrollo y aspiraciones.

ABSTRACT

This article deals with the current situation in Ukraine, under the war with Russia. A deeper layer of this conflict should be seen not only by the prism of simple dispute of the two neighbouring countries but rather by a system of colonial and postcolonial dependences at the post-Soviet area. Significant part of the elites (mainly in Russia) did not make a settlement with communism and its ideology. During last decade awakened a longing for the revival of the empire of the shape of Soviet Union. Without Ukraine such reconstructions seems in Moscow impossible. This conflict remains somehow the war of the past and recalls „Cold War”. But for Ukrainians it’s a hot one. Of course, the Ukrainian State may feel guilty, since after regaining independence in 1991 Kiev did not live up to the great task of cementing the nation and build civil society. Protets on Maidan in 2004 and than in the turn of 2013/2014 showed that the potential of civic society is enormous, however does not cover whole society. The division for two Ukraines – Eastern and Western is being used by external enemy to dismantling the State and weakening its European aspirations. Is Ukraine come close to NATO and the EU? Or will be absorbed into a Moscow’s Euroasian project? It is not going to be clear in next weeks or months. Unfortunately this process will take a long time. It seems, that during this time Western world should not remain the Ukraine and leave to itself but strongly support its development and aspirations.

1. Entre otros, ha publicado los libros: „Belarus- towards a united Europe”, „Our patriotism – their chauvinism”, „Between security and identity”

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****I. INTRODUCCIÓN**

En Europa podemos ver la situación de Ucrania desde diferentes perspectivas. Para los habitantes de España, Portugal o Italia el conflicto ruso-ucranio en la periferia de Europa puede parecer poco importante para los asuntos políticos y económicos de todo el continente. Sin embargo, si lo miramos desde la perspectiva de Lituania, Polonia o Hungría, la situación de los países vecinos de la UE es bastante peligrosa, porque están en juego las cuestiones más importantes de la seguridad de esta región de nuestro continente.

Ucrania, nuestro gran vecino del Este, se independizó tras la caída de la URSS en el año 1991. En las dos décadas posteriores, este país se enfrentó al dilema de asumir una cooperación más estrecha con Rusia o un acercamiento a las estructuras del mundo occidental. A pesar de que la perspectiva de ser miembros de la Unión Europea sea lejana, en la historia reciente, la sociedad ucraniana ha remarcado su pertenencia a los valores occidentales y su voluntad de luchar contra numerosas plagas del sistema postsoviético, sobre todo la corrupción y las insuficiencias en las estructuras del estado (justicia y seguridad).

II. LA HISTORIA DE MAIDÁN

Hace diez años, los ucranios se levantaron en contra del poder por las claras manipulaciones que hubo durante las elecciones presidenciales. Grandes masas en el centro de Kiev (la plaza de la Independencia se llama Maidán) durante varias semanas pidieron repetir las elecciones. Gracias al involucramiento de los políticos europeos, sobre todo polacos, no se llegó a un derramamiento de sangre. El bando ganador “naranja” rápidamente se dividió y no pudo conservar el poder (Wilson, A., 2005: 138). En el año 2010, los partidarios de una cooperación más estrecha con Moscú se hicieron con todo el control del estado, con el presidente Víktor Yanukóvich a la cabeza. La sociedad ucraniana vivía un período de decepciones y divisiones. Yanukóvich tenía una dura tarea: satisfacer las aspiraciones europeas de una gran parte de la sociedad, sin perder a los habitantes pro-rusos de la parte oriental y del sur del país, al mismo tiempo que debía conservar su lealtad a los mandatarios rusos. Los acontecimientos claves comenzaron el día 21 de noviembre, a través de una acción relativamente pequeña en Facebook por parte del periodista ucranio Mustafa Nayem, que habiéndose enterado de que durante la cumbre de la Asociación Oriental no se llevaría a cabo la firma del acuerdo de asociación, llamó a través de la red social a sus amigos a que expresaran su descontento por el hecho de que el poder no quería una cooperación más cercana con la Unión Europea, a la vez que elegía una estrecha integración con Rusia.

Este dilema geopolítico no es teórico y académico. Para un ucranio de a pie, Europa significa un nivel de vida más alto, un sistema social más justo, elecciones transparentes, la lucha contra la corrupción, etc. Los habitantes de Ucrania vivieron durante medio siglo en un estado totalitario y solo recientemente, después de 1991, comenzaron a disfrutar del derecho de viajar libremente. Viendo el mundo occidental y el buen funcionamiento de sus instituciones sociales, políticas y económicas, quieren que en su país se viva de manera similar.

Al principio, las marchas en Maidán fueron una manifestación de la opción proeuropea. Con el tiempo, sin embargo, cuando miles de personas, a pesar del frío, la lluvia y la impotencia fueron acordonados por un muro creciente de barricadas, se intensificó la convicción de que para entrar en una relación más estrecha con la UE habría que, sobre todo, poner en orden el país. Luchar contra la corrupción, contra el injusto poder

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

judicial, y echar a los funcionarios que se robaban la riqueza nacional. Mientras que día tras día el gobierno y la administración de Yanukóvich expresaban su desprecio hacia la multitud a través de espectáculos de odio en los medios de comunicación (a los manifestantes se los llamaba fascistas y terroristas), crecía la resistencia de cada vez más ucranios. En diciembre y enero las manifestaciones semanales llegaron a tener cerca de un millón de participantes. Las manifestaciones fueron un clásico ejemplo de lucha pacífica con utilización de medios no violentos, conocidos en todo el mundo por el catálogo de Gene Sharp (Sharp, 2002).

Sin embargo, a mediados de febrero la situación comenzó a ser mucho más tensa. En enero, las fuerzas del gobierno mataron a tres personas, durante las siguientes semanas murieron otras tantas. Durante ese tiempo, los gobernantes entablaron unas aparentes negociaciones con las fuerzas y partidos de la oposición, pero las largas negociaciones no dieron frutos, sólo unas borrosas promesas de que el parlamento cambiaría la constitución y disminuiría las competencias del poder del presidente Yanukóvich. A las negociaciones entre la oposición y el gobierno se sumaron los representantes de la UE, los ministros de relaciones exteriores de Polonia, Francia y Alemania. El acuerdo firmado por Yanukóvich el 21 de febrero garantizaba que hasta finales de 2014 se llevarían a cabo elecciones presidenciales anticipadas, y que la constitución de Ucrania volvería a tener la forma de 2004, es decir, que el parlamento tendría mayores competencias. La multitud reunida en Maidán consideró ese acuerdo como una capitulación de los líderes de la oposición. Ya el 18 de febrero, la acción espontánea de los manifestantes orientados radicalmente, llevó a choques sangrientos en los alrededores de la sede del parlamento y los edificios gubernamentales. En el momento en que la oposición y los ministros de la UE negociaban con Yanukóvich, el 20 de febrero francotiradores de las fuerzas de seguridad interior mataron en el centro de Kiev (en la calle Institutska) a cerca de cien manifestantes desarmados.

Es cierto que en la última fase de las manifestaciones en Maidán, entre el 18 y 21 de febrero, algunos dirigentes radicales de la agrupación de derecha “Pravy Sektor” se surtieron de algunas armas de fuego. Los disparos realizados hacia el lado de la policía desalentaron a las divisiones que intentaban pacificar por la fuerza, con tanques y armamento pesado, a todo el bando de Maidán, pero por otro lado, muchos oficiales de rango, viendo la impotencia de sus superiores, así como el radicalismo de la multitud, no sólo no dudó en matar a manifestantes desarmados, sino inclusive a transeúntes casuales.

Durante los funerales, los ataúdes con los héroes caídos de la Sotnia Celeste (*Celestial Squades*) fueron llevados en andas por la multitud reunida en Maidán. En ese momento, el 21 de febrero por la noche, un joven activista de las barricadas no conocido por nadie, Volodymyr Parasiuk, subió al escenario de Maidán, y espontáneamente lanzó toda su pena hacia los líderes de la revolución, diciendo que negociaban con delincuentes, es decir, con Yanukóvich. Gritó que en las barricadas había perdido a sus amigos más cercanos, y que ellos no habían luchado para que Yanukóvich pudiera conservar su cargo tranquilamente durante los próximos meses. Llamó a la multitud reunida a que marcharan hacia el palacio presidencial, si Yanukóvich no renunciaba hasta el día siguiente a las 10.00 de la mañana. Ante la extrañeza y sorpresa de los líderes de la oposición, la multitud comenzó a gritar que apoyaba la propuesta del joven luchador y que tenía la intención de asaltar al día siguiente, inclusive con armas en mano, los edificios gubernamentales. Probablemente ese fuera el momento en el que Yanukóvich dejó de cenar en su residencia en las afueras de Kiev y dejando sus muebles de oro, numerosas preciosidades y obras de arte de mal gusto, ordenó la evacuación de sus personas más cercanas. Llegó a empaquetar el efectivo y el oro (seguramente por valor de varios miles de millones de dólares) y voló en helicóptero hasta Donetsk, de donde unos días más tarde se fue a refugiarse a la vecina Rusia.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Desde el día 22 de febrero de 2014 el poder en el país lo asumió la oposición, por mayoría parlamentaria (junto a los asustados partidarios del presidente depuesto). El gobierno provisional llamó a elecciones presidenciales para el día 25 de mayo. No por casualidad, ya que ese día es la fecha de las elecciones al Parlamento Europeo en toda la UE.

III. LA REACCIÓN DE MOSCÚ

En el momento en que en Sochi los juegos olímpicos se terminaban, Vladimir Putin comenzaba su accionar, que tenía como objetivo revertir toda la situación, muy desfavorable desde la perspectiva rusa. Ucrania es para Rusia un elemento importantísimo en el rompecabezas geopolítico, sin Ucrania, como aseveró Zbigniew Brzeziński, Rusia nunca sería una superpotencia (Brzeziński, 1997).

Desde el punto de vista de Putin y del actual equipo gobernante en el Kremlin, la caída de la URSS fue la tragedia geopolítica más grande del siglo XX. La élite política que gobierna Rusia, en gran parte, ha salido de los servicios especiales, el ejército, el aparato represor, así como del partido comunista. La caída de la ideología marxista-leninista en su edición bolchevique, llevó a un estado de confusión y perplejidad. Una parte de los dirigentes del partido pudo transformarse en nuevos capitalistas y en un corto período de tiempo, muchos de ellos o de sus protegidos se hicieron oligarcas. La sociedad postsoviética tenía derecho de sentirse perdida y engañada. Faltaron claros acimutes, un sistema de valores y estructuras axiológicas. La época de Yeltsin es considerada por muchos rusos y habitantes de los países postsoviéticos, como una época de caos, de robo de la riqueza nacional, de inestabilidad, de las guerras con Chechenia y de una falta de orientaciones ideológicas claras. Según muchos estudios sociológicos realizados en Rusia durante los años 90, el mayor grado de confianza en la sociedad lo tenían los servicios especiales y sus oficiales, en segundo lugar la iglesia ortodoxa y después, al final de todo, las instituciones públicas como el parlamento, los partidos políticos o las empresas privadas (Marciniak, 1998).

En ese desierto ideológico, surgen por un lado numerosos movimientos religiosos y sectas, renacen también las iglesias tradicionales de Rusia y las congregaciones religiosas (ortodoxas, católicas, evangélicas, musulmanas, inclusive en la lejana Buriatia oriental, las budistas). En el campo político, en el vacío dejado por la ideología comunista, surgen numerosas teorías de conspiración, y a la pregunta de quién verdaderamente destruyó la URSS, se la responde de tantas maneras, que no estamos en condiciones de imaginarnos. Uno de los libros más populares en los círculos de ex-oficiales del aparato represivo, así como de los oficiales del ejército, es el de Alexandr Dugin "Las bases de la geopolítica" (Dugin, 1997). Dicho libro explica de modo resumido, pero sugestivo, las complejidades de las relaciones internacionales, dándole campo a las explicaciones materialistas de los acontecimientos en las relaciones internacionales, derivadas de la teoría de MacKinder y de otros fundadores de la geopolítica. Sin embargo, si en el caso de Brzeziński la geopolítica es una herramienta que ayuda en el estudio de las tendencias mundiales, en la versión rusa reemplaza la visión marxista del mundo. La geopolítica de Dugin se convierte en una especie de religión, en la que el dominante está convencido de que el mundo bipolar, conocido de la guerra fría, quedó dominado por una superpotencia, que su objetivo principal es la marginación de Rusia y la extensión de su zona de influencia. Para contrarrestar la dominación de los Estados Unidos, Rusia debe, según Dugin, unir fuerzas con Alemania, Japón e Irán. Una parte del proyecto, la reconstrucción del imperio ruso, es la recuperación del pleno control sobre los países que surgieron después de la caída de la URSS, y en parte también, sobre el territorio de Europa Centro-Oriental.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

La moda de la geopolítica en su versión rusa (extendida, de todos modos, a muchos centros académicos de Europa), consiste en que sus “seguidores” intentan dominar, inclusive adelantar, al discurso adoptado de dice que en las relaciones internacionales una serie de diversos factores interactuantes, desempeñan un papel sumamente importante, no sólo los de carácter económicos, geográficos o demográficos, sino también aquellos culturales, de civilización, o incluso los religiosos. Este mundo de valores “blandos” es marginado u omitido en las teorías geopolíticas rusas, como tenía lugar con el marxismo-leninismo en los países del comunismo real. Esta manera de pensar se refleja más en la visión práctica de la vida social. Para las actuales élites políticas rusas el concepto de sociedad civil es incomprensible y recuerda más a los clubes deportivos que a un socio para el diálogo social. Durante los últimos años, los líderes políticos, así como los medios de comunicación explicaron a sus habitantes que, por ejemplo, detrás de las revoluciones de color (Georgia, Ucrania, Kirgistán), detrás del levantamiento social, se escondían mecanismos secretos, agentes de la OTAN o el dinero americano. Como ejemplo de esa injerencia externa, se daba la labor académica y la actividad del Prof. Gene Sharp, que habría conducido el rechazo social en Lituania en el año 1991. La prueba fundamental fue la publicación de varios de sus textos sobre las formas de lucha sin violencia.

IV. UNA GUERRA CONTRA LA UNIÓN SOVIÉTICA

La guerra ruso-ucrania, que comenzó con la anexión de Crimea, es esencialmente una guerra contra la Unión Soviética. La sociedad ucrania, durante las protestas en Maidán, llevó adelante un ajuste de cuentas radical con el comunismo, tirando abajo los monumentos de Lenin en la capital y en muchas otras ciudades. Dichos monumentos eran el legado de la presencia del sistema comunista, de su influencia destructiva en las estructuras sociales, lo que llevó a la destrucción de la confianza, sustentada en un sistema de valores tradicionales.

Mirando los reportajes televisivos desde Donietsk, Járkov o Crimea no se puede no tener la impresión de que las banderas comunistas, las canciones patrias entonadas de los tiempos de la segunda guerra mundial o los retratos de Stalin, son un símbolo evidente de que no van ganando los resentimientos nacionales y el conflicto étnico. Estamos ante una prueba de reanimación del inexistente imperio de la Unión Soviética, al que muchos echan de menos. El presidente Putin dijo hace unos días que la mayor tragedia del siglo XX fue la caída de la URSS. Los separatistas de Donietsk aparecen detrás de la bandera de la URSS, y de los altavoces ubicados en el edificio ocupado de la administración de Donietsk, resuenan canciones patrias de la época de Stalin. El Prof. Sergey Kara-Murza publicó hace unos años el libro “La Civilización Soviética”, en el cual intenta convencer a varios millones de lectores de que la URSS fue un estado pacífico, en el que se llevó a cabo un gran salto en la tecnología, el progreso y el desarrollo (Kara-Murza, 2010). Si bien reconoce que existió el GULAG y millones de víctimas, según él, cada civilización, incluso los imperios como el británico, el español o el francés, en su desarrollo, cometieron errores combatiendo a los enemigos, justos e injustos. Para los partidarios de “la civilización soviética” Stalin no fue un sátrapa enfermo con odio al ser humano, sólo un gerente eficiente. Se ve en la actual política rusa, en las actitudes del poder ruso, una profunda marca de esa establecida creencia.

Rusia lleva a cabo una guerra real contra Ucrania. Es una guerra de las aspiraciones europeas del pobre estado ucranio hundido en la miseria, contra el imperio caído, que quiere recuperar sus viejas influencias y dividir las con el mundo occidental como en la época de la guerra fría. Por eso es justificada la afirmación de que tenemos una guerra contra la Unión Soviética. Por un lado están las aspiraciones “europeas” de la sociedad ucrania, y por otro lado, no están la cultura rusa, los valores nacionales, la

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

iglesia ortodoxa, la tradición y el orgullo. Del otro lado está la civilización soviética, descrita por Kara Murza, de la que son partidarios Putin y la élite rusa, inclusive si en público declaran una gran distancia hacia la URSS.

Es impresionante que en Rusia, a pesar de que en sus estratos políticos pasan cosas no aceptables para el mundo civilizado, la actitud de muchos millones de rusos que resisten la herencia soviética (activa y pasiva) inspire respeto. Las manifestaciones de varios miles de personas en Moscú y San Petesburgo este año y en los años anteriores, son un valiente legado de la desaprobación de la política informativa y la histeria antiucrania de los medios de comunicación. Es verdad que se manifiesta una parte pequeña de la sociedad, pero hay que recordar que en los tiempos de los disidentes soviéticos, los valientes testigos de la verdad, sólo eran un puñado.

El estado mental y la moral del ser humano postsoviético lo ilustra perfectamente el joven cine ruso. La gran cantidad de películas que se realizaron en Rusia y en otros países de la ex-URSS desde los años 90, diagnostican el estado de la cuestión después de la caída del sistema. Los héroes más característicos están en las películas de Alekséi Balabánov. Jóvenes mutilados tras las campañas de guerra de Afganistán y Chechenia, que encuentran su lugar en la sociedad llevando a cabo las peores labores: Miembros de la mafia, asesinos pagos, defensores brutales y despiadados de una justicia específica. Esos héroes despiertan la simpatía del espectador, y las frases de las películas de Balabánov (“Hermano” y “Hermano 2”) pasaron a formar parte permanente del léxico de la lengua rusa. Esas frases conforman un código cultural específico de la generación actual, tanto en Ucrania como en Rusia, en Kazajistán y en muchos otros países.

Una gran cantidad de películas ilustra también la corrupción, la degradación de las instituciones públicas (policía, fiscalía, juzgados). Para entender en qué estado está la policía vale la pena ver la última película de Yuri Bykov “The Major”.

Algo parecido ocurre con las películas premiadas en occidente de Sergey Loznitsa, que describen la debacle moral y el completo derrumbe axiológico del ser humano postsoviético. De ese caos se desprende una imagen de “moral dialéctica”, en la que todo es posible, y en la que quitarle la vida a otra persona es una hecho común, que no sume a nadie en un shock profundo. La película de Loznitsa “La vida, el otoño”, cuya acción puede transcurrir en cualquier lugar de la ex-URSS, es una ilustración del trasfondo social y político, en el que tienen lugar hechos que hoy vemos en las ciudades del este de Ucrania, donde personas armadas llevan adelante una guerra caótica, en nombre, quizás, de quién sabe qué intereses, y en la que al mismo tiempo realizan sus propios ajustes de cuentas. Es una venganza a la injusticia, la desesperanza, la desocupación y la mentira generalizada en la vida pública. El comportamiento de las multitudes en el este de Ucrania, en el momento en que grupos de separatistas armados conquistan los edificios de la administración local uno tras otro, nos recuerda los levantamientos campesinos y las rebeliones.

V. EL ESTILO RUSO DE LA ANEXIÓN DE CRIMEA Y LA EXPERIENCIA POLACA

Muchos polacos ven una analogía con la situación actual en Ucrania. Cuando en septiembre de 1939 la Alemania nazi atacó Polonia comenzó la segunda guerra mundial. Fue una época de cesura clara e inequívoca, que pasó a la historia. Después de unos días del ataque de Hitler, a la guerra se sumó Stalin por el lado oriental, como un fiel aliado. La URSS firmó el pacto secreto Ribbentrop-Molotov, que le garantizaba a la Rusia soviética la división de esta parte de Europa en zonas de influencia. Las tropas soviéticas entraron al territorio del este de Polonia sin mayores problemas. En las

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

pequeñas ciudades y aldeas, con bastante frecuencia, el Ejército Rojo era recibido por una multitud, representantes de las minorías étnicas: judíos, bielorrusos y otros, con los que el estado polaco no era benevolente, y con el que tenían una larga serie de heridas que aún no habían cicatrizado. El ejército polaco y los servicios del estado estaban desorientados. El gobierno y los mandos del ejército ordenaron no combatir a los rusos. Sólo en pocos lugares la sociedad polaca consiguió espontáneamente resistir al nuevo ocupante.

Cuando miramos los reportajes de Crimea, en los que el ejército ruso bajo la bandera de la restauración de la justicia histórica, sin haber tirado un sólo tiro, ocupa los edificios y las instituciones del estado ucranio, nos hacen recordar las imágenes de la Polonia oriental del otoño del año 1939.

Los motines entre los habitantes de Donietsk, Lugansk, Sloviansk, Gorlovka y otras ciudades del este de Ucrania son una muestra de su rechazo a la idea del estado ucranio, así como de frustración, ya que no se llegaron a acostumbrar a que el estado ucranio les pertenece. El resentimiento y la alienación se profundiza por la corrupción generalizada y la injusticia. Las manifestaciones prorrusas son así, pues, una mezcla de esa frustración con un plebiscito, en el cual se elige un país en el que se vive mejor. Un policía en la vecina Rusia percibe un salario mensual de unos 1 000 dólares americanos, mientras que su par ucranio cerca de 300. La pasividad de la policía en Lugansk, Donietsk, Odesa y otras tantas ciudades, es dolorosamente lógica.

Por otro lado, las protestas de los habitantes prorrusos del Donbás, independientemente de que estén controladas y dirigidas por grupos rusos de distracción, pueden recordar los levantamientos campesinos, conocidos en toda Europa desde hace siglos. La destrucción y el caos son una reacción a la desconfianza oculta, la injusticia y el sentimiento de alienación. La falta de sólidas estructuras éticas refuerza el sentimiento de impunidad.

VI. UNA NUEVA FORMA DE GUERRA

Son autorizadas las opiniones que dicen que esta guerra es un híbrido y que consiste en una eficiente gestión del caos. Rusia gestiona el caos eficazmente desde hace muchísimos años. Lo hicieron en su propio territorio ya en el siglo XIX, cuando los gobiernos zaristas se enfrentaron a los levantamientos de campesinos, rebeliones de pueblos esclavizados o luchas masivas de trabajadores. No es casualidad que las teorías sobre la anarquía fueran desarrolladas más creativamente por los emigrados rusos en occidente (Kropotkin).

En los tiempos en que se caía la URSS, Moscú perfeccionó los métodos para gestionar las crisis. Surgió el mecanismo del conflicto controlado entre diferentes grupos étnicos para imposibilitar o paralizar la realización y el desarrollo de las aspiraciones de independencia. Moscú apoyaba a minorías étnicas, permitiéndoles accionares de guerra, o incluso abasteciéndolas de equipamiento en contra de las élites que conformaban los países independientes. En el renacer de Moldavia se conformó Transnistria y la autonomía de Gagauzia. Los georgianos tienen problemas con Abjasia y Osetia. A los azeríes y armenios se los bloquea con éxito mediante el conflicto de Nagorno-Karabaj. En Letonia y Estonia el elemento social caliente es la minoría rusa (que en algunas ciudades constituye la mayoría de la población). Inclusive en Lituania se intentó apoyar desde Moscú a una autonomía polaca (ya se había creado una región étnico-territorial con la minoría polaca en las cercanías de Vilnius), pero las autoridades de Varsovia en 1990 rechazaron decididamente ese proyecto. La República Autónoma de Crimea en Ucrania, conformada en 1992, fue parte pues, del plan de gestión del caos, cuyos

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

efectos observamos hasta el día de hoy. Moscú ocupó el territorio de Crimea en defensa de la oprimida minoría rusa. En 2008 Rusia ocupó el territorio de Osetia. Cada uno de los sitios, con los así llamados conflictos congelados, donde entran en juegos los intereses rusos, en cualquier momento puede convertirse en un campo de operaciones militares. Así está escrito, de todos modos, en la doctrina de seguridad y en la política exterior de la Federación Rusa.

VII. EL CAOS – LA TEORÍA RUSA Y LA PRÁCTICA

Hace muchos años escribió sobre la gestión en condiciones de caos, el conocido emigrante ruso, que vivió en el exilio en Argentina, Yevgueni Messner, que ya en los años 70 había previsto que las guerras modernas no se parecerían a las clásicas, donde el ejército de un país lucha contra otro (Messner, 2013). Messner afirma que la teoría de confrontación de Clausewitz es cosa del pasado. No estamos ante la diplomacia clásica que es la función de la fuerza del estado y los intereses nacionales. La guerra-rebelión moderna encontró una forma no nacional (el objeto puede ser una red de vínculos: ideológicos, económicos, como Al-Qaeda) o nacional (Rusia en relación con la región postsoviética). La característica común de esta guerra es, según Messner, el mecanismo destructivo a largo plazo. Al principio es una guerra de destrucción moral y del sistema de valores del enemigo, luego de destrucción de todas las formas de llevar a cabo la guerra (del ejército, los partisanos, los movimientos sociales de resistencia). Después llega la hora de la destrucción de objetos con valor psicológico, cultural, para pasar a la destrucción de los objetos materiales de la cultura. Antes, con el objetivo de llevar a cabo el plan con éxito, se debe cuidar por los aliados en el país enemigo (idiotas útiles, así como de autoridades con ideas favorables al conquistador). Una parte del plan es también la neutralización de las reacciones negativas en otros países.

A su vez, la teoría matemática del caos muestra su estructura oculta, gracias a la que podemos entender qué papel desempaña en la gestión del caos la entidad que haya constituido dicha estructura. Los fenómenos y procesos caóticos son generales y universales, en cambio los procesos determinados, descriptos en forma lineal, son excepcionales o simplificaciones de procesos reales. Los matemáticos que se dedican a la teoría del caos, pueden explicar estos modelos, teniendo para ello unas claves propias y únicas. Por ejemplo, los estudios sobre los sistemas dinámicos han llevado a la conclusión de que en contra de lo que se cree en la ciencia, un pequeño trastorno en las condiciones iniciales genera un aumento de los cambios en el comportamiento del sistema. Popularmente se lo conoce como efecto mariposa. Una pequeña diferencia en alguna de las etapas, puede, después de mucho tiempo, crecer en grandes proporciones arbitrariamente.

En la primavera de 2014 todavía no sabemos cómo terminarán las operaciones rusas en Ucrania. ¿Será empujado nuestro vecino con aspiraciones europeas al nivel de los países caídos, hundidos y destruidos por el otro gran vecino? ¿Podrá salir adelante? El efecto mariposa, es decir, la influencia del accionar ruso en Ucrania puede ser, sin embargo, alarmanamente grave para todo el sistema de seguridad mundial.

VIII. CÓMO TRATAN LOS POLACOS EL CONFLICTO UCRANIO

Vale la pena saber que durante los meses de manifestaciones en Maidán en Kiev, se levantaron voces, recalentadas por una parte de los medios de comunicación y círculos cercanos a Moscú, de que no se podía apoyar a Ucrania, ya que como resultado de los cambios políticos en ese país, podrían llegar al poder fuerzas nacionalistas extremistas. Como ejemplo de ese nacionalismo se presenta la actividad del Ejército Insurgente

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Ucraniano, que en el año 1943 llevó a cabo un genocidio de la población polaca en Volinia, eliminando a cientos de miles de personas. Las autoridades soviéticas y la Polonia comunista cuidaron durante muchos años de que esta herida no cicatrizada, sobreviviera y frenara una potencial reconciliación polaco-ucraniana. Pero a pesar de que la memoria sobre la tragedia de Volinia todavía es muy fuerte, no entorpece en el proceso de construcción de buenas relaciones con Ucrania. Durante los últimos meses la propaganda rusa realizó milagros para hacernos recordar a los bandidos del UPA (Ejército Insurgente Ucraniano) y asustarnos con los seguidores de Bandera. Stepán Bandera, para muchos ucranios héroe nacional, pasó una gran parte de la guerra en un campo de concentración nazi y murió a manos de un agente soviético en Múnich, en el año 1959. Llamando a los patriotas ucranios seguidores de Bandera, la propaganda rusa y el mismo Putin, ponen en marcha conscientemente asociaciones que tienen como objetivo frenar la creciente simpatía con la Ucrania moderna. Viendo que los efectos de esa propaganda son casi insignificantes, el presidente Putin acusa a Polonia por el incitamiento a la rebelión y la formación de los combatientes de Maidán. Es un hecho que desde hace más de 20 años las ONGs polacas están activas en Ucrania, pero este es un proyecto a largo plazo, de tender puentes y de apoyo a la sociedad civil. Con una cosa se puede estar de acuerdo, ya que el proceso de construcción de una sociedad civil, como simple consecuencia, lleva a enfrentarse activamente a cada poder corrupto y malvado.

IX. LOS DILEMAS DE LAS ELECCIONES UCRANIAS

“La revolución naranja” y después la caída de la coalición “naranja” llevaron a una ruptura visible en el ámbito del discurso ideológico. La tesis de que el conflicto entre los bandos, en el sentido amplio de Yúshenko/Timoshenko y Yanukóvich, durante los años 2004-2010, transcurrió a través una línea geográfica, etno-sociológica, histórico-política, es difícil de defender. La división entre una Ucrania occidental (Galitzia) y otra oriental, es un modelo simplificado, aunque ocurre que los propios ucranios no evitan ese esquema. Sobre esa simple división se superponen modelos ideológicos, que surgen no entre los dirigentes partidarios, sino en círculos de intelectuales que se distancian de ellos. Por eso, se considera a Mykola Riabchuk el representante más importante de la corriente pro-occidental, especialmente en la historiografía, la que en Ucrania es un punto fuerte de referencia en el proceso de conformación de los sistemas ideológicos. Son considerados representantes de la corriente “euroasiática” Vasil Kremen, Dmytro Tabachnik o Vasil Tkachenko entre otros. Por supuesto, el discurso ideológico no puede estrecharse sólo a las disputas entre los partidos, inclusive del más amplio espectro político. Alcanza una mayor profundidad. Por un lado, tenemos las creencias políticas de la élite, esa parte de la sociedad hace referencia a las bases de los valores universales, entre otros, la libertad de las personas, el derecho a elegir, las libertades civiles, etc. El resto de la sociedad espera que el estado lleve a cabo sus funciones básicas y la satisfacción de sus necesidades elementales (trabajo, vivienda, sentimiento de seguridad). La ideología marxista consiguió establecer una gran convicción de la dominación de la segunda lista de necesidades (básicas). Riabchuk postula un modelo diferente de relaciones en la *superestructura* ucraniana. En sus *Estudios Postcoloniales* saca la conclusión de que en las bases de la reconstrucción interior de la identidad nacional se encuentra la relación con la lengua ucraniana (Riabchuk, 2002, 2003). Por supuesto que no todos comparten las ideas de Riabchuk, de ahí que surja en esta disputa un punto central, que hace referencia a la definición de nación. Para Riabchuk, la nación se concentra alrededor de su propia lengua, lo que tiene importancia para la interpretación tanto histórica como presente de la posición del estado en el mapa de Europa. La lengua es “el alma de la nación”, lo que parece corresponder con las teorías de Gellner, alrededor de la conflictividad sobre la definición de nación, en los términos de „*sacro egoísmo*”, así como de „*cuius regio eius lingua*”. (Gellner, 1991).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Riabchuk ilustra el fenómeno de dualidad, división y ruptura en Ucrania, a los que si se los mira detenidamente, con frecuencia sirven a los políticos para amedrantar (entre ellos mismos y al exterior). Pero los acontecimientos en el este de Ucrania son una lección dolorosa para los políticos de Kiev. No se pueden dejar asuntos tan importantes para el futuro. A estas dos Ucránias, como escribe Riabchuk, se las puede tratar como un modelo de gestión de la “momentocracia” (Riabchuk, 2003). La “momentocracia” es un método simple de administración del estado, sin una profunda estrategia, y en ese contexto el autor se pregunta quién es el que realiza la elección entre la Ucrania pro-europea y la euroasiática. La estructura de la estrategia existe, aunque esté oculta. La parte oriental de Ucrania, como resulta de estadísticas duras, tiene un porcentaje mayor de alcohólicos, drogadictos, divorciados, hijos ilegítimos, delincuentes menores de edad, etc. La presión de Ucrania sobre Europa es, según Riabchuk, un elemento natural del esfuerzo por organizarse la vida alrededor de uno mismo. Que sean los habitantes de Ucrania occidental que lo quieran más (incorporación a la UE, OTAN) que los de Ucrania oriental tiene su explicación sociológica. Pero el número de alcohólicos o drogadictos, o de otras plagas sociales, no puede ser el índice de la opción geopolítica, concluye Riabchuk. Hemos notado allí un elemento fundamental en el proceso de conformación del estado tras la caída del sistema comunista. La reciprocidad y la dependencia de dos elementos: El patriotismo y la idea de sociedad civil. En el caso de Ucrania y Bielorrusia se nota claramente que las “deficiencias” en el proceso de construcción de una sociedad civil se completan con segmentos enteros de ideología nacional. Especialmente de las grandes causas nacionales. De dicha ideología se aprovechan los gobernantes soberanos de países muy lejanos a la democracia. En Ucrania, según Riabchuk, fue Kuchma, en Bielorrusia Lukashenko. Del mismo modo ocurre ahora en la Rusia de Putin.

X. A MODO DE RESUMEN

Tras la conquista de la independencia, en Ucrania aparecieron preguntas claves sobre las elecciones geopolíticas. Se correspondían con el discurso político polaco, cuya esencia llevaba al “anclaje” en el sistema de seguridad occidental. En otras palabras, fue el comienzo del camino en el proceso hacia la incorporación a la UE y la OTAN. En Polonia estas preguntas no provocaron grandes dudas ni controversias. El impulso fue el gran movimiento de “Solidaridad” en los años 80. En general todos estaban de acuerdo en la correcta elección estratégica. En Ucrania esas dudas eran y siguen siendo todavía muy grandes. Eso se ve en la evolución del concepto de la política exterior y de seguridad. La mayoría de los autores ucranios se inclina hacia la siguiente periodización y conceptualización:

- 1- **Concepto de neutralidad** (de no bloqueo), también llamado a veces doctrina Pavlichka, que funcionó en la “Doctrina de guerra de Ucrania” de 1993, esto también estaba relacionado con el cumplimiento de los acuerdos internacionales, que se desprendían del “Tratado de no proliferación de armas nucleares” de 1994, según el cual Ucrania asumía la responsabilidad del retiro de las armas nucleares de su territorio a cambio de las garantías de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU. Este estatus le garantizaba también a Ucrania la capacidad, con respecto a Rusia, de una asertiva política de abstención en la creación de nuevos bloques político-militares (el pacto de Tashkent, también llamado Organización del Tratado de la Seguridad Colectiva de los países de la Comunidad de Estados Independientes).
- 2- Desde el momento de la adopción en 1997 de la nueva “Concepción de seguridad nacional” comenzó una etapa de participación en “los sistemas de seguridad internacionales y regionales”. Esta concepción es llamada **política multivectorial**.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

3- El concepto euroasiático, relacionado con los proyectos (básicamente rusos) de incorporación de Kiev en los proyectos políticos de la Comunidad de Estados Independientes (Organización del Tratado de la Seguridad Colectiva, el Estado de la Unión entre Rusia y Bielorrusia, la Comunidad Económica Euroasiática y otros).

4- “**La doctrina Zlenko**” (desde enero de 2001 hasta comienzos de 2003, aunque inesperadamente interrumpida por la declaración de voluntad de ingresar en la OTAN), que consistía en el debilitamiento de las aspiraciones de adhesión a la UE, a cambio de un fortalecimiento en las relaciones estratégicas con Rusia y EEUU. También significaba el rechazo a la doctrina “multivectorial”.

5- El concepto de **integración en las estructuras occidentales** (UE y OTAN), del que su principal portavoz es el ex-Ministro de Relaciones Exteriores Boris Tarasiuk. En junio de 2003, durante el mandato del presidente Kuchma, el parlamento adoptó el documento “La estrategia de Ucrania en sus relaciones con la OTAN” (anteriormente su contenido fue aprobado en mayo de 2002 en una sesión del Consejo de Seguridad Nacional y Defensa de Ucrania). (Asmus, 2004)

El esbozo de las ideas expuestas más arriba para la estrategia y los conceptos de la política exterior y de seguridad de Ucrania, se unen estrechamente al estado del discurso político interno y la orientación geopolítica adoptados por el gobierno de turno. La “coerción” externa no es para Ucrania un fuerte incentivo para acelerar la cooperación con occidente. Pero también la indiferencia occidental que se siente en Kiev sobre los procesos internos de Ucrania, no desanima a que busque su propio camino. Lo llamamos la lucha del “postcolonianismo” contra la “momentocracia”, utilizando los conceptos descritos anteriormente, propuestos por Riabczuk. De ello se desprende la imagen de un conflicto hoy desgarrador: El choque entre dos visiones, la europea y la euroasiático-soviética.

Cuando en 1994 Ucrania se enfrentó a la necesidad de renunciar a ser un país con armas nucleares, presionada por Rusia y los países occidentales, traspasó su arsenal nuclear al control de Moscú. Se firmó el así llamado “Memorándum de Budapest”, en el que las superpotencias le garantizaban a Ucrania la inviolabilidad de sus fronteras y su integridad territorial. Hoy somos testigos de la ruptura de aquella promesa por parte de uno de los firmantes del “Memorándum”.

La oportunidad para Ucrania es la “europeización” y la construcción de un estado que funcione mejor, en el que estructuras eficientes, un sistema justo e instituciones honradas garanticen la seguridad de sus ciudadanos. ¿Es posible que ocurra? No es difícil creer que después de una importante crisis pueda llegar un período de bienestar y estabilidad. Para ello son necesarios muchos años, de un gran esfuerzo y grandes sacrificios.

Quisiéramos creer que los ucranios saldrán de esta situación, y una vez más le mostrarán al mundo su determinación para arreglar el país y cuánto aman a su patria. Eso es lo que les debe desear toda Europa, y apoyar ese proceso con todas sus fuerzas.

BIBLIOGRAFÍA

- Asmus R., *A strategy for Integrating Ukraine into the West*, Conflict Studies Research Center, Central & Eastern Europe Series 04/06, abril de 2004;
- Berdychowska B., *Ukraina. Ludzie i książki*, Wrocław, 2006;
- Berdychowska B., *Jerzy Giedroyc. Emigracja ukraińska. Listy 1950-1982*, Warszawa, 2004;

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- Berdychowska B., Hnatiuk O., (ed.), *Polska-Ukraina. Osadczuk. Księga jubileuszowa ofiarowana profesorowi Bohdanowi Osadczukowi w 85. rocznicę urodzin*, Lublin, 2007;
- Brzeziński Z. *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, Basic Books, 1997;
- Davis N., *God's Playground*, Cracovia, 1999;
- Dugin A., *Osnovy geopolitiki*, Moscú, 1997;
- Gellner E., *Narody i nacjonalizm*, Varsovia 1991;
- Grower J., Timmins G. (ed.), *Russia and Europe in the twenty-first century. An uneasy partnership*, Londres, 2009;
- Halecki O., *Historia Europy jej granice i podziały*, Lublin, 1994;
- Hdenskog J., Konnander V. Nygren B., Oldberg I., Pursiainen Ch. (ed.), *Russia as a Great Power. Dimensions of security under Putin*, Routledge, 2005;
- Hrycak J., *Strasti za nacjonalizmom*, Kiev, 2004;
- Hrycak J., *Nowa Ukraina. Nowe interpretacje*, Wrocław, 2009;
- Kanet Roger E. (ed.), *Russia: re-emerging Great Power*, Houndmills y Nueva York, 2007
- Kara-Murza S., *Sowieckaja cywilizacja*, Moscú, 2008;
- Kempton D.R., Clark T.D., (ed.), *Unity or separation. Center-periphery relations in the former Soviet Union*, Westport Praeger publ., 2002;
- Keohane R., *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Londres 2002;
- Lieven A., Trenin D. (ed.), *Ambivalent neighbours. The EU, NATO, and the Price of Membership*, Washington, 2003;
- Magocsi P. R., *Ukraine: An Illustrated History*, Berkeley, 2007;
- Magocsi P.R., *Shaping of a National Identity: Subcarpathian Rus', 1848-1948*, Harvard University Press, 1978;
- Marciniak W., *Rozgrabione imperium*, Cracovia, 2001;
- Messner Y. E. „Wsiemirna miateż-wajna”, Kuczkowo Pole, 2013;
- Nygren B., *The rebuilding of greater Russia. Putin's foreign policy towards CIS countries*, Routledge, Nueva York, 2008;
- Ochmann C., *Die Zukunft der Östlichen Partnerschaft aus deutscher Sicht*, Bertelsmann Stiftung, 2010;
- Perepelica G. (ed.), *Zownisznia polityka Ukrainy- 2006: strategiczny ocenki, prognozy ta priorytety*, Kiev, 2007;
- Riabczuk M., *Od Małorosji do Ukrainy*, Cracovia, 2002;
- Riabczuk M., *Dwi Ukraini: realni mieży, wirtualni wojny*, Kiev, 2003;
- Sharp G. „From Dictatorship to Democracy”, Boston 2002;
- Soldatov A., Borogan N., *The Restoration of Russia's Security State and the Enduring Legacy of the KGB*, Perseus Boog Group, USA, 2010;
- Subtelny O., *Ukraine: A History*, Berkeley, 1988;
- Szczerbak J., *Strategic role of Ukraine (wystupy i lekcji) 1994-1997*, Kiev, 1998;
- Szuszkiewicz S., *Neokomunizm w Białarusi*, Smolensk, 2002;
- Wilson, A. „Ukraine's Orange Revolution”, New Haven-Londres, 2005. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

NOTA

**WHY NOW? – TYPHOON HAIYAN AND THE PEACE AGREEMENT
BETWEEN THE PHILIPPINE GOVERNMENT AND THE MORO ISLAMIC
LIBERATION FRONT**by **Anna Wasiak**

MA Ciencias Políticas y de la Administración Pública.

Especialista en Administración Internacional y Gestión de Conflictos

I. INTRODUCTION

Given the evidence that climate change is increasing the intensity and frequency of natural disasters (IPCC, 2011), the effects that natural disasters may have on the societies they hit seem worth a glance. Natural disasters can be drivers of change when it comes to their impacts on ongoing conflicts (Birkmann et al., 2010). Le Billon and Waizenegger (2007: 423) find that “*disasters can foster political change*”. Accordingly, post-natural disaster situations can be a window of opportunity for change (Birkmann et al., 2010). Most authors see the direction of this change lying in increased levels of conflict. The most prominent scholar studying the environment-conflict nexus, Homer-Dixon (1999), argues that resource scarcities caused by environmental change result in conflict due to competition over scarce resources because decreasing access to natural resources increases frustration, which in turn generates grievances against the state and society and increases the opportunities for rebellion. However, cases exist in which a natural disaster was followed by the signing of a historical peace agreement ending decades of internal conflict. This was the case in Indonesia, where the Indian Ocean tsunami of December 2004 resulted in the signing of the peace agreement between the government and the Free Aceh Movement eight months following the disaster event (Schaffer, 2011). Also in the Philippines a peace agreement between the government and the country’s biggest rebel group, the Moro Islamic Liberation Front (MILF) was signed in March of this year, within a couple of months after the Philippines were hit by Typhoon Haiyan. Did the typhoon contribute to the signing of the peace agreement on the Philippines?

II. WHY SHOULD THESE EVENTS BE LINKED?

The existing arguments in the literature can be divided into two groups: those arguing that natural disasters increase levels of armed conflict, and those who argue that natural disasters provide windows of opportunity for peace. What appears to be the common view in the literature on natural disasters and conflict, is that “*[n]atural disasters are expected to exacerbate conflict risk primarily through economic loss and a weakening of government authority*” (Theisen et al., 2013: 619). This view is based on the theoretical contributions developed by Homer-Dixon (1999) and Kahl (2006). According to Homer-Dixon (1999), resource scarcities caused by environmental change result in conflict due to competition over scarce resources. Natural disasters, by being unpredictable in nature, will immediately result in a reduction of essential resources for livelihood. Feelings of relative deprivation (Gurr, 1970) arising from the resource scarcities, will raise the level of grievances, which eventually may lead to conflict (Bhavnani, 2006). In addition, after a natural disaster, the state loses its normal position and becomes weaker due to decreasing resources and raising demands of the population (Bhavnani, 2006, Kahl, 2006). In this situation, rebel groups gain a comparative advantage, as in contrast to the state, they are not expected to manage the consequences of the disaster (Birkland, 1998). In response to its

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

weakening, the state takes action to restore its strength. This can be either by using relief resource in its favour or for political means, meaning that the available resources are channelled towards particular groups in society to gain or reassure their support, or by increasingly relying on repression and violence to weaken its opponents. The state's opponents, rebel groups connected to the territory of the disaster in internal conflicts, for example, may feel threatened by state action and resort to violence to secure their survival (Kahl, 2006). The second line of argumentation relates to "disaster diplomacy". Here, natural disasters are said to influence peace processes in the short-term given that a basis for the peace process existed already before the natural disaster (Kelman, 2012). These arguments, however, does not provide a clear causal mechanism linking the two events and are much more uncommon in the literature.

III. TYPHOON HAIYAN AND ITS AFTERMATH ON THE PHILIPPINES

Typhoon Haiyan, locally referred to as Yolanda, hit the Philippine islands of Samar and Leyte on 8 November 2013. Although the Philippines face several natural disasters every year, the level of storm surge and flooding caused by Typhoon Haiyan was unexpected (Crowley, 2013) and one of the strongest typhoons ever recorded (Chu, 2013), leaving behind huge levels of destruction. According to Scheffran (2011), human needs on which environmental events are expected to impact are water, food, energy, health, jobs/income, transportation and education. The typhoon on the Philippines affected over 14 million people (UN OCHA, 2013a). Electricity supply and telecommunication were interrupted, roads were severely damages, and air and seaports in the affected area were closed (UN OCHA, 2013b). Days after the typhoon numerous affected towns had not received any of the food, medicine, and water they needed (Chu, 2013), and relief took weeks to arrive to many remote rural regions (Walch, 2013). Towns could not be reached during days (Chu, 2013) and also UN agencies and NGOs were struggling to reach many of those places where food, medical supplies and clean water were scarce (The Economist, 2013).

In the immediate aftermath of the disaster, law and order broke down in many places, criminals had broken out of jails and police forces and local governments were overwhelmed (The Economist, 2013). The typhoon hit some of the strongholds of the New People's Army (NPA), the armed wing of the Communist Party of the Philippines, where aid convoys were attacked in the days following the disaster and many cases of looting were reported. A justification given by the group was that the aid convoys were used by the military for counterinsurgency measures against the NPA. Aiming at restoring order and ensuring aid delivery, the government established checkpoints. The NPA declared a ten-day ceasefire, later extended to two months, to facilitate disaster relief and its troops provided to aid in the immediate aftermath of the disaster. However, it remained vigilant regarding military movements in the devastated areas. In fact, government forces have been deployed to sensitive areas for the sake of aid delivery (Walch, 2013) and were accused by the NPA of continuing their operations against the group despite of the ceasefire (Philstar, 2014).

IV. MEANWHILE IN MINDANAO

What indicates that the process towards signing the peace agreement in March 2014 has been accelerated by the typhoon and its aftermath? Steps towards the final peace deal had been taken since October 2012, when the Framework Agreement on the Bangsamoro was signed between the government and the Moro Islamic Liberation Front (MILF). Already in October 2012 the preliminary agreement, the Framework Agreement on the Bangsamoro was signed, starting off the process that led to the

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

recent signing of the Comprehensive Agreement on Bangsamoro. The Framework Agreement on the Bangsamoro was a preliminary peace agreement calling for the establishment of an autonomous region of Bangsamoro as the new autonomous political entity to replace the Autonomous Region in Muslim Mindanao (ARMM). The framework agreement itself was only the beginning of a process that would culminate in the signing of a comprehensive agreement, the Comprehensive Agreement on the Bangsamoro signed in March this year. The process towards the final peace agreement would include negotiations and agreements of several "Annexes" to the final deal concerning power sharing, the generation of revenues and wealth sharing from the natural resources available on the territory of the Bangsamoro, the process of normalization of the situation, and the process of implementation of the establishment of the Bangsamoro (Philippine Government and Moro Islamic Liberation Front, 2012).

The process that was started with the Framework Agreement, however, was not always proceeding smoothly. Although the government and the MILF proceeded in signing the required annexes to culminate in the comprehensive agreement, violence in the region was ongoing (Adriano, 2013). Also, before the typhoon hit the country, in September 2013 weeks of fighting took place in Mindanao between government forces and the Moro National Liberation Front (MNLF) opposing the peace process with the MILF, a breakaway group from the MNLF formed in 1977 (Aljazeera, 2012). Although talks on a possible peace agreement had been going on for years, the final Exploratory Talks between the government and the MILF leading towards the comprehensive agreement in January and the signing of the peace deal in March only started in December 2014, almost one month after typhoon Haiyan hit the country (Inquirer Research, 2014). Finally, at the end of January 2014 the Philippine government and the MILF negotiated what was labelled a historic peace agreement ending decades of violence that have cost tens of thousands of people their lives (Whaley, 2014). After announcing in January that a final peace deal would be reached, government forces launched a major offensive against Muslim splinter groups that opposed the deal (IRIN News, 2014) ensuring that the deal was signed as planned in March.

V. IS THERE A LINK BETWEEN TYPHOON HAIYAN AND THE PEACE AGREEMENT WITH THE MILF?

In the case of the Philippines it can be argued that the typhoon resulted in resource scarcities and contributed to competition over the existing resources as shows the fact that several resources necessary for livelihood were limited in the regions affected by the disaster event. Competition over the available resources emerged as was visible through the lootings reported as well as the increased levels of frustration, anger, and criminality that followed the typhoon (Hodal, 2013; Marshall and Grudgings, 2013). Also, the typhoon seems to have impacted on the cleavages between the NPA and the government, since the relief efforts undertaken by the government forces in response to the typhoon had been conceived by the NPA as counterinsurgency measures, while the NPA on its part attacked aid convoys and slowed down the delivery of assistance before the groups announced a ceasefire in order to facilitate aid delivery to the affected population (Walch, 2013; Philstar, 2014). Disasters are *"by definition, a mismatch between a natural event's impacts and the response resources and efficiency of the affected society"* (Olson and Drury, 1997: 227). Accordingly, no matter how well a state reacts, public dissatisfaction will emerge. Given the level of criticism that has reached the Philippine government regarding its preparedness and response to typhoon Haiyan, as well as reports of criminality and failure to reach areas hit in the immediate aftermath of the disaster mentioned above (The Economist, 2013; Walch, 2013), levels of dissatisfaction can be assumed to have been high and that state weakened, as argued by Kahl (2006). According to the literature, in this situation of

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

weakness, the government needed to undertake some action in order to regain its strength. One could argue that given the government's weakening in one part of the country, it turned towards Mindanao with the purpose of achieving a success and counter its weakening resulting from the aftermath of typhoon Haiyan.

The government was in need of a success to restore its strength. Since it was weakened by the events in one part of the country, namely where Typhoon Haiyan hit, and where the NPA was challenging its strength, it took the chance and turned to another issue, through which it could potentially regain some strength. Peace in Mindanao is the current President's aim before the end of his term in 2016 and steps had already been taken towards a peace agreement as of October 2012, when the Framework Agreement on the Bangsamoro was signed. As predicted by theory, the government did rely on violence and repression to regain its strength, however, in a different direction. In order to ensure that the peace deal announced in January could be signed, the government started a military operation against rebel groups that opposed the deal. This operation itself was a sign of strength of the Philippine government which was only the first step in achieving the bigger success, namely the comprehensive agreement.

Although the deal signed in March is the final agreement paving the way for a lasting resolution of the conflict (Heydarian, 2014), many challenges remain as to whether it will bring peace after all. Several aspects of the recent peace deal have been criticized. The peace agreement is only another step on a larger path. The Basic Law proposed, based on which the Bangsamoro, the new autonomous political entity to replace the ARMM, shall be governed (Philippine Government and Moro Islamic Liberation Front, 2012), still needs to pass Congress, and the MILF has announced that it will not give up its arms of the identities of its fighters before the law has been passed. Besides, the agreement could be challenged by the Supreme Court as happened in 2008 when it stopped a peace deal negotiated with Aquino's predecessor, Gloria Arroyo, on the ground of being against the country's constitution. And, of course, splinter groups opposed to the present agreement threaten its success since they could continue to create violence in Mindanao (Malakunas, 2014). The above mentioned events leading to the signing of the final peace deal as well as the mentioned criticism may be seen as an indication that the agreement was signed in a rush. This may be due to the fact that President Aquino has made it his goal to implement the agreements and achieve final peace before the end of his presidential term in 2016. Given the previous events in other parts of the country, it may have been due also to the government's weakened position which needed to be newly strengthened.

VI. CONCLUSION

Would the agreement have been reached without the disaster? Probably yes. However, the time when it would be reached could have varied a lot. Further, more detailed analysis of the chronology of events connected to Typhoon Haiyan and the signing of the Comprehensive Agreement on Bangsamoro would be in need for a more detailed analysis of how much in fact the choice of timing for the agreement was connected to the aftermath of the typhoon. Whether it was a deliberate choice by the government to proceed towards the negotiation and signing of the agreement with the MILF in order to respond to its weakening in the aftermath of the typhoon, or not, the peace deal can be said to have arrived at a good time, giving the government positive visibility after months of being challenges from various sides.

Although no major role can be definitely attributed to the disaster in achieving the peace agreement between the government and the MILF, the timing of its signing may

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

have contributed to the image of the Philippine government in regaining its strength after being weakened in the aftermath of the typhoon and challenged for months. Whether peace will come or not, the agreement is seen as a success on the longer path, which can be clearly attributed to the efforts of the Philippine government which now can record a success. Despite the fact that a natural disaster itself cannot end decades of conflict, one good thing can be seen in the destruction such natural events leave, namely that they shake up society and carry the potential of pushing towards action by governments. Therefore, the claim that natural disasters are windows of opportunity for change (Birkmann et al., 2010) carries some truth.

REFERENCES

- Adriano, Fermin D. (2013): Confidence in Mindanao Peace Process Fragile, in: <http://asiafoundation.org/in-asia/2013/06/19/confidence-in-mindanao-peace-process-fragile/> (05.05.2014).
- Aljazeera (2012): Conflict in Mindanao: Brief history of the conflict in southern Philippines and the reasons behind it, in: <http://www.aljazeera.com/news/asia-pacific/2008/10/20081015550561414.html> (05.05.2014).
- Bhavnani, Rhaki (2006): Natural Disaster Conflict, in: <http://www.disasterdiplomacy.org/bhavnani/summary.pdf> (18.10.2013).
- Birkmann, J./Buckle, P./Jaeger, J./Pelling, M./Setiadi, N./Garschagen, M./Fernando, N./Kropp, J. (2010): Extreme events and disasters: a window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters, In: Natural Hazards, 55, pp. 637-655.
- Birkland, T. A. (1998): Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting, In: Journal of Public Policy, 18, pp. 53-74.
- Brancati, D. (2007): Political Aftershocks: The Impact of Earthquakes on Intrastate Conflict, In: Journal of Conflict Resolution, 51, pp. 715-743.
- Chu, Richard T. (2013): Will Typhoon Haiyan Cause Meaningful Political Reform in the Philippines?, in: <http://hnn.us/article/153968> (29.04.2014).
- Crowley, John (2013): Stop Catastrophizing Relief Efforts in the Philippines: The scaremongering is undermining delivery of supplies, in: <http://ideas.time.com/2013/11/14/stop-catastrophizing-relief-efforts-in-the-philippines/> (05.05.2014).
- Economist, The (2013): Worse than hell, in: <http://www.economist.com/news/asia/21589916-one-strongest-storms-ever-recorded-has-devastated-parts-philippines-and-relief> (29.04.2014).
- Gurr, T. (1970): Why Men Rebel, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Heydarian, Richard (2014): Historic failures haunt Moro peace deal, in: http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/SEA-01-110214.html (05.05.2014).
- Hodal, Kate (2013): Typhoon Haiyan: Philippines aid effort hampered by lawlessness, in: <http://www.theguardian.com/world/2013/nov/14/typhoon-haiyan-philippines> (05.05.2014).
- Homer-Dixon, T. F. (1999): Environment, Scarcity, and Violence, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Inquirer Research (2014): The way to peace in Mindanao, in: <http://newsinfo.inquirer.net/569219/the-way-to-peace-in-mindanao> (05.05.2014).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- IPCC (2011): Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation, Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation, In: <http://ipcc-wg2.gov/SREX/report/> (10.05.2014).
- IRIN News (2014): New displacements as Philippines nears final peace deal, in: <http://www.irinnews.org/report/99557/new-displacements-as-philippines-nears-final-peace-deal> (04.05.2014).
- Kahl, C. H. (2006): States, Scarcity, & Civil Strife in the Developing World, Princeton University Press.
- Kelman, Ilan (2012): Disaster Diplomacy: How Disasters Affect Peace and Conflict, New York: Routledge.
- Le Billon, P. (2001): The political ecology of war: natural resources and armed conflicts, In: Political Geography, 20, pp. 561-584.
- Malakunas, Karl (2014): Philippines, Muslim rebels seal historic peace deal, in: <http://reliefweb.int/report/philippines/philippines-muslim-rebels-seal-historic-peace-deal> (04.05.2014).
- Marshall, Andrew R.C./Grudgings, Stuart (2013): Desperate Philippine typhoon survivors loot, dig up water pipes, in: <http://www.reuters.com/article/2013/11/13/us-philippines-typhoon-idUSBRE9A603Q20131113> (05.05.2014).
- Olson, R. S./Drury, A. C. (1997): Un-therapeutic communities: A cross-national analysis of post-disaster political unrest, In: International Journal of Mass Emergencies and Disasters, 15, pp. 221-238.
- Philippine Government and Moro Islamic Liberation Front (2012): Framework Agreement on the Bangsamoro, in: http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/PH_121015_FrameworkAgreementBangsamoro.pdf (05.05.2014).
- Philstar (2014): Leftist rebels resume operations against military in Visayas, in: <http://www.philstar.com/headlines/2014/01/14/1278946/leftist-rebels-resume-operations-against-military-visayas> (09.05.2014).
- Schaffer, H. B. (2011). Making Peace When Disaster Strikes: Sri Lanka, Aceh and the 2004 Tsunami, In: ISD Working Papers in New Diplomacy. Georgetown: Institute for the Study of Diplomacy.
- Theisen, O./Gleditsch, N./Buhaug, H. (2013): Is climate change a driver of armed conflict?, In: Climatic Change, 117, pp. 613-625.
- UN OCHA (2013a): OCHA Key Facts: Super Typhoon Haiyan, in: <http://reliefweb.int/report/philippines/ocha-key-facts-super-typhoon-haiyan-20-december-2013> (09.05.2014).
- UN OCHA (2013b): Philippines Typhoon Haiyan Situation Report No. 2, in: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHAPhilippinesTyphoonHaiyanSitrepNo.2.8November2013_corrigendum.pdf (09.05.2014).
- Walch, Colin (2013): Typhoon Haiyan: natural disaster meets armed conflict, in: <http://www.opendemocracy.net/colin-walch/typhoon-haiyan-natural-disaster-meets-armed-conflict> (29.04.2014).
- Whaley, Floyd (2014): Philippines and Rebels Agree on Peace Accord to End Insurgency, in: http://www.nytimes.com/2014/01/26/world/asia/philippines-and-rebels-agree-on-peace-accord-to-end-insurgency.html?_r=1 (04.05.2014). ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

NOTA

EU-AFRICA RELATIONS FOLLOWING THE 4TH EU –AFRICA SUMMIT¹**by Ville Suutarinen**Programme Manager in the African Peace Facility of the European Commission²**by Alvaro Benlloch Miranda**Desk Officer for relations with Libya in the European External Action Service (EEAS) of the European Union³

The fourth EU-Africa Summit took place in Brussels on 2-3 April 2014 to discuss the future of EU-Africa relations and reinforce links between the two continents under the banner of “Investing in People, Prosperity and Peace”. The two-day summit, which produced three documents of significance –a political declaration, a roadmap for 2014-2017, and a separate declaration on migration– is being touted as a break from the past in relations between Africa and Europe. The theme for the summit illustrated the intention to change the continental narrative away from crisis management and a donor/recipient relationship towards economic development.

Indeed, the Brussels summit underlined the commitment of both continents to the objectives set out in the 2007 Joint Africa-EU Strategy (JAES). Previous summits had taken place in Cairo (2000), Lisbon (2007) and Tripoli (2010). In Brussels, a desire to develop a solid business-like partnership was evident: the summit was the biggest one that the EU has ever organised and attendance at Head of State level, also on the European side, was very high.

A notable success of the summit was the organisation of a Business Forum attended by over 1000 stakeholders who discussed ways of improving the business climate in Africa. The demand for this event was overwhelming and surprised everyone, including the organisers. A major success factor that emerged from the Forum was a willingness to deepen economic cooperation in order to provide a meaningful counterbalance to China and other emerging economies.

At the Forum, African leaders stressed the importance of radically increasing European investment on infrastructure projects. A plea was made by several African Heads of State to put in place public-private partnerships. The fact that Africa is now enjoying the highest economic growth of any continent and has begun to attract multi-billion dollar investment in infrastructure from China has certainly reinforced the case for prioritising business⁴.

However, more contentious issues have not really seen any major agreements reached such as the Economic Partnership Agreements, the International Criminal Court,

1. *The views and opinions expressed in this article are those of the authors.*

2. He received his B.A. from the University of Kent and M.A. from College of Europe (Natolin). He has previously worked as consultant at Burson-Marsteller before moving to Kabul to work in the European Union Police Mission to Afghanistan. Ville has also worked as political officer in the EU Delegation to Uganda.

3. Before working on Libya, Alvaro held similar positions of geo-desk working on EU relations with Israel, Peru and Algeria. He was also trainee in Amnesty International. Alvaro's background before joining the EU institutions is in European law. After concluding his degree, Alvaro did two different Master Degrees in Paris and Warsaw on EU-related affairs.

4. <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/02/07-china-aid-to-africa-sun>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

and views on gay rights. Furthermore, no common positions were reached on global issues such as climate change and the post-2015 development framework. According to insiders, this was partly down to the fact that the AU had not properly managed to consult its member states ahead of the summit. However, the EU was also lukewarm about the Africans' proposed wording for declarations on issues such as trade and climate change.

Despite the above-mentioned efforts to shift the focus towards economic issues, the peace and security component remained the focus of the attention for most participants in the summit. Especially crisis management issues like the announcement on the launch of the CSDP mission for the Central African Republic (EUFOR CAR) or the adoption of language on maritime security are cited by participants as being among the summit's main achievements.

The fact that peace and security was chronologically the first of the items to be discussed, also appearing first on the joint declaration, reflects the symbolic place in the ranking of relevance. This is probably inevitable considering the fact that African-led military operations would not be possible without current EU funding, and that economic development is preconditioned on such "stabilisation".

In this area, the JAES partnership definitely amounts to more than a HQ-to-HQ exercise in public diplomacy. Indeed, crisis management remains the single partnership area in which European and African interests can be most obviously aligned, and militaries in Africa stand to benefit from such cooperation.

However, the partnership in the peace & security area could move beyond the current military focus.⁵ A particular question that needs to be addressed is how the EU could make further good use of the continental approach to advance its interests on issues where cooperation from several African states is more difficult to secure. In this, the EU could use the EU-Africa summit to create synergies in its relations with African sub-regions.

The EU relations with the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP) are governed by the Cotonou Agreement signed in 2000, revised in 2005 and in 2010⁶. Currently, the ACP Group includes 79 countries: 48 from sub-Saharan Africa, 16 from the Caribbean and 15 from the Pacific region. The Cotonou agreement is thus a multilateral treaty, between the EU and mainly countries that have a past colonial link to it, involving development, trade and political elements. The current agreement runs to 2020.

As opposed to EU relations governing the rest of the continent, North African countries (Algeria, Egypt, Libya, Morocco and Tunisia) are covered through *ad hoc* Association Agreements negotiated bilaterally. The region is of crucial importance for the EU for different reasons (e.g. proximity, security, energy and migration). The regional EU policy covering these countries is the European Neighbourhood Policy⁷ (also including relations with eastern neighbours like Ukraine) which aims at accompanying national reforms in line with the EU *acquis*. "Everything but accession" summarises the EU approach to these partners under the ENP.

5. <http://fride.org/blog/bolstering-the-eu-africa-security-partnership/>

6. http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm

7. http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Migration is an area where the EU should use the JAES to create synergies between EU relations towards sub-Saharan Africa and the North African sub-region. There is public pressure prompted by the tragic migratory deaths in the Mediterranean Sea. However, support from the African side is not so straightforward due to conflicting interests. Similarly, arms smuggling and the terrorist threat in the Sahel region involving Cotonou countries (Mali, Mauritania, Niger, Chad and Burkina Faso) as well as ENP countries (Algeria, Libya) could justify a consolidated approach. Take Libya and its southern neighbours where people and drugs are smuggled in through Libya's southern borders, whereas weapons flow mainly in the other direction.⁸ A solid international effort would be needed to curb it⁹ but at the EU-Africa summit there were no side meetings between the EU, Sahel, and Maghreb partners. Furthermore, the theme of arms proliferation was left out of the high-powered peace and security partnership during the summit¹⁰.

The *migration declaration* agreed to during the Summit stated that “[w]e commit to undertaking concrete actions to respond to challenges of migration and mobility at the appropriate level in a spirit of partnership, shared responsibility and cooperation”. However, a comprehensive effort was missing to set the agenda with a view to obtaining agreement on new forms of civilian cooperation across the sub-regions. The thriving business of human trafficking, earning smugglers and corrupt officials thousands of dollars, should be a priority for the EU-Africa security partnership (including softer measures such as awareness raising campaigns on the great risks migrants will face throughout their route to Europe¹¹).

The Cotonou Agreement's successive amendments have already increasingly politicised the EDF¹², allowing the inclusion of issues like migration and conflict management to the agreement. This has begun a process of cooperation between the EU and the African Union (AU) that has diverted intra-African funds from traditional development cooperation. This policy and cooperation is now flowing directly from the JAES partnership although the Cotonou agreement still provides the legal basis.

Some African states, like Uganda, have become very supportive towards the JAES partnership, allowing them to insist, “Africa must now be treated as an equal partner”.¹³ They have gone on to take proactive military roles under the JAES to wedge themselves into a position where they are more resistant in their bilateral relations with the EU under the Cotonou agreement.¹⁴ For example, the relatively minor Uganda has managed to escape severe consequences to its relations with the EU, even though President Museveni signed an anti-homosexuality bill, which drew widespread international criticism. In doing so, he openly defied “the West” by saying that that Uganda does not need aid.¹⁵

8. Cf. page 20, <http://www.usip.org/sites/default/files/PW96-Ilicit-Trafficking-and-Libya-Transition.pdf>

9. <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/e5881820-78c4-11e3-a148-00144feabdc0.html#slide0>

10. The issue of proliferation was included under another, weaker partnership called the “Post-2015 Development Agenda”.

11. Cf. pages 23, 31-48: <http://www.refworld.org/docid/52b43f594.html>

12. http://www.aprodev.eu/files/Africa_ACP/ACP-Cotonou/concord%20on%20cpa%20review%20ii%20february%202010-en.pdf

13. <http://allafrica.com/stories/201404282368.html>

14. Human rights, democracy and the rule of law became “essential elements” of the agreement under Article 8

15. In the past, President Museveni has also used the threat of withdrawing Ugandan troops from Somalia as a way of deflecting criticism.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Indeed, the Chinese do not ask African governments questions about democracy and human rights, thereby not making development aid dependent on these issues. The Chinese presence in Africa is becoming established and has been particularly swift in recent years, with their growing activity having a bearing on the “post-2020” period when the Cotonou Agreement is due to expire. While the ACP relationship may not disappear, it is bound to become increasingly irrelevant as more African countries adopt similar approaches to that of Uganda.

Since the Cotonou Agreement is expiring in 2020, can the EU bring itself to come up with a coherent pan-African policy? There is still time to reflect on opportunities to use future summits to address issues, which severely affect the EU. The nascent institution in charge of the EU's foreign and security policy, the European External Action Service, which the High Representative heads, is still learning the ropes and needs time. The choreography of EU leaders at the recent summit was telling: Commissioner Stefan Füle, in charge of enlargement and neighbourhood policy, and hence in charge of relations with important Northern African countries, was simply not present.

On the approach to Sahel, some good decisions have already been taken: a meeting of Heads of EU Delegations in the Sahel and Maghreb countries took place in September 2013 to discuss the Sahel crisis from a cross-regional perspective. A second meeting is scheduled for June 2014 in Dakar. Thus the EEAS is slowly forcing itself to look beyond the EU's contractual relations by interconnecting policy-making for both sub-regions (e.g. the creation of a Sahel Task Force with wide inter-service participation) and by establishing regular communication channels among the different instruments it has deployed in both regions (e.g. CSDP missions in Libya, Niger and Mali).

However, these efforts are incidental and it remains to be seen whether the High Representative could appoint a deputy for Africa to demonstrate the EU's willingness to take a pan-African approach. However, a good start would be to create a genuine horizontal pan-African affairs division, which would coordinate the directorates in charge of North and Sub-Saharan Africa.

BIBLIOGRAPHY

- European Council, *Fourth EU-Africa Summit*, 2-3 April 2014, <http://www.european-council.europa.eu/eu-africa-summit-2014>
- European Council, *Fourth EU-Africa Summit Declaration*, 2-3 April 2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142096.pdf
- European Council, *EU-Africa Declaration on Migration and Mobility*, 2-3 April 2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142097.pdf
- European Council, *EU-Africa Roadmap 2014-2017*, 2-3 April 2014, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/142094.pdf
- Castillejo, C. (2014, April 1), *Bolstering the EU-Africa security partnership*, FRIDE blog post. Retrieved from <http://fride.org/blog/bolstering-the-eu-africa-security-partnership/>
- Daragahi B. (2014, January 10), *Libya's badlands: Southern Libya is a vast territory where oil, guns, trafficking and inter-ethnic conflict are dangerously combined*, The Financial Times. Retrieved from <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/e5881820-78c4-11e3-a148-00144feabdc0.html#slideo>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- Kutesa, S. (2014, April 28), *OPINION: Africa: Building a True Partnership between Africa and Europe*, European Centre for Development Policy Management. Retrieved from <http://allafrica.com/stories/201404282368.html>
- Malakooti A., Benattia T. (2013), *Mixed Migration: Libya at the Crossroads – Mapping of Migration Routes from Africa to Europe and Drivers of Migration in Post-revolution Libya*, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). Retrieved from <http://www.refworld.org/docid/52b43f594.html>
- Sun, Y. (2014, February), *OPINION: China's Aid to Africa: Monster or Messiah?* The Brookings Institution. Retrieved from <http://www.brookings.edu/research/opinions/2014/02/07-china-aid-to-africa-sun>
- Shaw M. and Mangan F. (2014), *Illicit Trafficking and Libya's Transition Profits and Losses*, United States Institute of Peace. Retrieved from <http://www.usip.org/sites/default/files/PW96-Illicit-Trafficking-and-Libyas-Transition.pdf>
- Wiske J., Vogiazides L., Ulmer K. (2010, February), *The Revision of the Cotonou Partnership Agreement (CPA)*, CONCORD, Retrieved from http://www.aprodev.eu/files/Africa_ACP/ACP-Cotonou/concord%20on%20cpa%20review%20ii%20february%202010-en.pdf ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014

ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

CALIDAD DEMOCRÁTICA **CATALINA RUIZ-RICO RUIZ**

INFORME

LA TRANSPARENCIA Y EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA. ENTRE UN BALANCE
DECEPCIONANTE Y UN FUTURO SOMBRÍO

por Joan Ridao Martín

INFORME

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DESDE EL ESTADO
CONSTITUCIONAL DE DERECHO: LA LEGISLACIÓN SOBRE
FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

por Gerardo Ruiz-Rico Ruiz

NOTA

DERECHOS Y CALIDAD DEMOCRÁTICA EN BRASIL:
LA NECESIDAD DE UNA METODOLOGÍA CLÍNICA

por Julio P. Faro H. de Siqueira



PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS****INFORME****LA TRANSPARENCIA Y EL CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA. ENTRE UN BALANCE
DECEPCIONANTE Y UN FUTURO SOMBRÍO****por Joan Ridao Martín**

Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política

Universidad de Barcelona

jridao@ub.edu

RESUMEN

Por financiación de los partidos políticos se entiende el conjunto de métodos que estos utilizan para recaudar fondos que les permitan afrontar sus gastos como organizaciones y, singularmente, las campañas electorales. En esencia, estos fondos se proveen a través de la recaudación de las cuotas de afiliación, de los aportes voluntarios de individuos o empresarios en forma de donaciones corporativas, y por medio de subvenciones públicas. Pese a todas estas opciones, la financiación de los partidos a través de prácticas espurias y la corrupción política están muy presentes en la realidad, como demuestra el estallido de distintos episodios judicializados y algunas encuestas de percepción subjetiva. Ello ha llevado a impulsar diferentes planes y reformas legislativas en pro de la regularidad, la transparencia y el buen gobierno de estas organizaciones. Lo relevante sin embargo es que esta problemática empieza a ser vista como un indicador clave para la ciudadanía informada que ha pasado a elegir su opción política junto a los programas y los candidatos, especialmente en el actual contexto de crisis económica e institucional. Además, distintas voces abogan porque dichas reformas supongan no sólo un endurecimiento del control de la financiación sino también un recorte sustancial de las ayudas del Estado.

ABSTRACT

On the financing of political parties the set of methods that they use to raise funds to enable them meet their expenses as organizations and election campaigns singularly understood. In essence, these funds are provided through the collection of membership fees, voluntary contributions from individuals or employers in the form of corporate donations, and through public subsidies. Despite all these, the financing parties through political influence and corruption is present, as evidenced by objective data burst pairings of different cases of irregular funding and various surveys of Subjective perception. This has led to various legislative reforms promote not only the funding of political parties but also for transparency and good governance of public authorities. However, this issue is beginning to be seen as a key indicator ahead of an informed citizenry that chooses its policy choice with political agendas and candidates, especially in the current economic crisis. In addition, different voices advocate that the reforms involve not only a tightening of control of funding but also by a substantial cut in state aid.

I. INTRODUCCIÓN

Con la finalidad de prevenir el problema de la corrupción en la financiación de los partidos políticos –que como es obvio no es un fenómeno privativo de España y afecta a países de nuestro entorno como Italia, Francia o Alemania–, el Consejo de Europa creó el Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO), al que encomendó la monitorización

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

de las medidas adoptadas por los Estados firmantes, en cumplimiento de sus distintas Recomendaciones en la materia¹. En este marco, el 8 de abril de 2003 este organismo regional adoptó una Recomendación, suscrita entre otros estados por España, relativa a las medidas que deberían adoptar los Estados en sus respectivas legislaciones nacionales para combatir la lacra de la corrupción política². Esta Recomendación no sólo fue firmada por los países miembros del Consejo de Europa, sino también por terceros países como Estados Unidos (EEUU). En enero de 2007, GRECO lanzó una ronda de evaluación específica sobre la transparencia en la financiación de partidos políticos y, desde entonces, ha publicado tres informes (en mayo de 2009, abril de 2011 y el último en julio de 2013) sobre la situación en España. Las conclusiones a que ha llegado no pueden ser más decepcionantes: España apenas ha mostrado interés por establecer un sistema de financiación de los partidos políticos –y de su control– que cumpla razonablemente con los estándares contenidos en la Recomendación suscrita en 2003.

En efecto, pese a que ya desde el año 2001 se venía apuntando a la financiación de los partidos políticos como la principal causa de corrupción política en España, hubo que esperar hasta 2007 para que se aprobara la Ley Orgánica 4/2007, de Financiación de Partidos Políticos (LOFPP), que sustituyó la anterior de 1987, y que vino a dar aparente cumplimiento, ni que fuera con cuatro años de retraso, a la Recomendación de 2003. Cinco años más tarde (en octubre de 2012), dicha Ley orgánica fue modificada, en este caso para ajustar la financiación de los partidos al contexto de crisis económica, operando una drástica reducción del importe de las subvenciones percibidas por los partidos y estableciendo una serie de medidas para ajustarse nuevamente a la ya citada Recomendación de 2003, y a las conclusiones obrantes en los informes de 2009 y 2011.

Por otra parte, la edición de 2013 del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI)³ elaborado por «Transparencia Internacional» (TI)⁴ indica que España ha cedido hasta seis puntos con respecto a la pasada edición, de los 65 (sobre un máximo de 100) a los 59, para descender de la posición trigésima hasta la cuadragésima, lo que la sitúa por detrás de Brunei y Polonia, y justo delante de Cabo Verde. Según esta ONG, Italia y Grecia han creado en el último año leyes y sistemas anticorrupción fuertes y modernos y eso ha mandado un mensaje positivo. En cambio, constata, en España se han sucedido distintos casos «escandalosos». A nivel europeo, además, España queda relegada a la mitad inferior del ranking, por debajo de Chipre y Portugal y sobre Lituania y Eslovenia, y cada vez más lejos de los países del norte y centro del continente que abren la clasificación.

1. Fue creado en 1998 como Acuerdo Parcial y Ampliado del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), encargado de supervisar el cumplimiento de los 20 Principios Directores para la Lucha contra la Corrupción y de los tratados internacionales adoptados como consecuencia del Plan de Acción. Pueden formar parte del mismo Estados miembros del Consejo de Europa, los Estados no miembros que han participado en su creación y todo Estado no miembro que sea invitado a adherirse por el Comité de Ministros (en composición restringida a los Estados miembros) previa consulta a los Estados no miembros que participen en él. Los Estados Parte en los tratados internacionales del Consejo de Europa contra la corrupción pasan *ipso facto* a formar parte del GRECO (art. 4 del Estatuto). También forman parte, aunque sin derecho a voto, dos representantes designados por el Comité Europeo sobre Cooperación Jurídica y el Comité Europeo sobre Problemas Penales, respectivamente (art. 6 del Estatuto del).

2. En dicha Recomendación sobresalen las medidas para dotar de transparencia a las cuentas de los partidos políticos, concebidas como «cuentas de la democracia». Así, junto a reglas básicas (como la establecer la posibilidad de que la financiación sea pública o privada o considerar como donación cualquier ventaja, sea o no económica, que se concede a los partidos políticos) se establecen una serie de recomendaciones. En su preámbulo se asevera que «la corrupción representa una seria amenaza para el Estado de Derecho, la democracia, los derechos humanos, la equidad y la justicia social, que impide el desarrollo económico, pone en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas y socava los fundamentos morales de la sociedad». [Recomendación Rec (2003) del Comité de Ministros de los Estados Miembros del Consejo de Europa sobre las Reglas Comunes contra la Corrupción en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales].

3. El CPI se elabora cada año desde 1995 a partir de diferentes estudios y encuestas sobre los niveles percibidos de corrupción en el sector público de distintos países.

4. Vid. <http://www.transparencia.org.es/>

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Un reciente estudio de la Comisión Europea (CE), liderado por la comisaria de Interior, Cecilia Málstrom, sitúa a España en la cabecera de los países europeos donde se producen más casos de corrupción y, más concretamente, donde los ciudadanos tienen una percepción más elevada de estar rodeados de prácticas corruptas⁵. La investigación revela que el 95% de los españoles cree que la corrupción se halla generalizada en todo el país⁶. Precisamente, los ámbitos en los que con mayor frecuencia se han dado este tipo de casos según la CE son el urbanístico, la financiación de los partidos y la contratación pública. Solo Grecia, con un 99% de respuestas positivas, e Italia, con el 97%, superan los guarismos españoles, que se sitúan al mismo nivel que los de Lituania y la República Checa. En su informe, la CE insiste en la necesidad de «[P]roseguir las reformas en curso y garantizar la aplicación efectiva de las nuevas normas sobre la financiación de los partidos políticos».

Finalmente, cabe destacar que, según datos de la Fiscalía, en 2012 había en España cerca de 800 políticos imputados por delitos relacionados con el ejercicio de su cargo⁷. De estos, según una serie estadística histórica, estimamos que sólo terminarán acusados algo más del 50 o 60 por ciento, esto es, unos 500. Si se toma el número total de políticos electos y altos cargos (unos 70.000), y se dividen estos 500 acusados por el mismo, la ratio de criminalidad se eleva al 0,7 por ciento. De ahí que, los datos objetivos nos indican que la corrupción pública es mayoritariamente política, donde la financiación de los partidos políticos juega un rol decisivo, pues los ratios de criminalidad, si bien aproximados, indican una correlación de casi 100 a 1 entre políticos y empleados públicos. Además, la corrupción no afecta únicamente o de manera preponderante al Estado, entendido como la Administración General del Estado, sino que también es subestatal, y dentro de esta categoría territorial, sobre todo local. En los últimos 6 años ha habido más 200 casos de corrupción significativa en el nivel local.

II. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA

1. Una sumaria revisión de los precedentes legislativos

La primera referencia que tenemos de la financiación de los partidos políticos en España se halla en el artículo 6 de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre⁸, donde se establecía que en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se consignaría anualmente la cantidad destinada a los mismos.

Tras diversas regulaciones menores, la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (LOFPP) posibilitó la financiación privada con algunas

5. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo contra la corrupción. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf [en línea]. Consultado el 06 de marzo de 2014.

6. El trabajo de campo del sondeo se realizó entre febrero y marzo de 2013, en plena eclosión de los más importantes casos de corrupción que afectan a las principales instituciones del Estado español.

7. Memoria de la Fiscalía General del Estado 2012 (2013). Disponible en: <http://so1.s3c.es/imag/doc/2013-09-26/18.informe.pdf> [en línea]. Consultado el 06 de marzo de 2014.

8. BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 1978, págs. 27781 a 27782. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-29843> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

limitaciones⁹. Posteriormente, la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio¹⁰, consagró un sistema mixto que buscaba conciliar las aportaciones de la ciudadanía y los recursos procedentes de los poderes públicos en proporción a su representatividad como medio de garantía de la independencia del sistema, pero también de su suficiencia. Estas aportaciones privadas podían proceder tanto de personas físicas como jurídicas, pero con limitaciones: que no contrataran con las administraciones públicas, fueran públicas y no excedieran de algunos límites razonables y realistas. Por lo demás, la ley no permitía aportaciones anónimas que superasen el 5% de la cantidad asignada en los PGE del respectivo ejercicio. Tampoco las aportaciones procedentes de una misma persona física o jurídica que superasen los 10.000.000 de pesetas anuales (60.001 euros), ni las aportaciones de empresas públicas o de empresas que prestasen servicios o realizasen obras o suministros para alguna Administración Pública. Los importes debían abonarse en cuentas destinadas únicamente a ese fin. El incumplimiento de dichas prohibiciones podía ser sancionado con multas equivalentes al doble de la aportación ilegalmente aceptada. Se previó, además, que en el plazo de 6 meses desde su entrada en vigor, los partidos tuviesen que presentar una contabilidad detallada y documentada con sus ingresos y gastos ante el Tribunal de Cuentas, que en 8 meses debía pronunciarse sobre su regularidad, y en su caso, exigir las responsabilidades deducibles de su incumplimiento.

Posteriormente, con la reforma de la Ley de 1987, operada mediante la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, se convino que los partidos podrían recibir donaciones no finalistas, es decir, no destinadas a un proyecto en concreto, por parte de personas físicas o jurídicas. Se prohibieron, además, las donaciones de empresas públicas y de las de empresas privadas que prestasen servicios o realizasen obras para las administraciones públicas o de capital mayoritariamente público. Las donaciones debían abonarse en cuentas destinadas únicamente a ese propósito. Se vedaron las donaciones procedentes de una misma persona física o jurídica que superasen los 100.000 euros anuales y las cuentas debían ser remitidas al Tribunal de Cuentas antes del 30 de junio del año siguiente. Éste habría de emitir un informe en el plazo de seis meses, haciendo constar las infracciones, si las hubiere. En todo caso, las infracciones prescribían en el plazo de cuatro años.

2. La Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre

La reforma de la LOFPP de 2007, mediante la vigente Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre¹¹, se propuso, ante todo, reforzar los mecanismos de fiscalización del Tribunal de Cuentas, tal y como señala la exposición de motivos de la misma («el mejor antídoto contra la financiación irregular es el refuerzo de los mecanismos de control y la potestad sancionadora del supremo órgano fiscalizador y de enjuiciamiento de la responsabilidad contable de quienes tienen a su cargo el manejo de caudales públicos»). En concreto, se estableció que el Tribunal de Cuentas pasase a realizar los informes de fiscalización de la actividad ordinaria de los partidos políticos con una periodicidad anual, así como los informes de todos los procesos electorales celebrados, ya sean elecciones generales, autonómicas, locales o europeas.

9. BOE núm. 158, de 3 de julio de 1987.

<http://www.boe.es/boe/dias/1987/07/03/pdfs/A20169-20170.pdf> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014

10. BOE núm. 160, de 5 de julio de 2007.

<http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13022> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014

11. Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. BOE núm. 255, de 23 de octubre de 2012, págs. 74785 a 74793.

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-13123 [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

La reforma, además, llevó aparejada la adopción de un conjunto de medidas de robustecimiento de la transparencia, con el propósito de mejorar el control de la adecuación de los ingresos y gastos de los partidos políticos al ordenamiento jurídico. En concreto, la ley vigente incluye la obligación de los partidos políticos de hacer públicas, preferentemente a través de su página web, el balance y la cuenta de resultados y, en particular, la cuantía de los créditos que les han sido concedidos, el tipo de entidad concedente y las condonaciones de deuda correspondientes a tal ejercicio. Además, las entidades de crédito no pueden condonar más de 100.000 euros al año de la deuda contraída por un partido político, incluyendo tanto el principal como los intereses. Los partidos deben dar cuenta al Tribunal de Cuentas y al Banco de España de los acuerdos respecto de las condiciones de la deuda mantenidas con entidades de crédito de conformidad con el ordenamiento jurídico; así como notificar las donaciones superiores a 50.000 euros y la de bienes inmuebles en el plazo de tres meses. En el caso de aceptar donaciones que contravengan estos límites, el Tribunal puede sancionar con una cuantía equivalente al doble de la aportación ilegalmente percibida.

Con la LOFPP de 2012 se propuso, pues, ampliar el ámbito subjetivo de la prohibición de financiar partidos a las fundaciones y asociaciones vinculadas a éstos. En apariencia, los partidos políticos ya no pueden aceptar donaciones procedentes de fundaciones privadas, asociaciones y entidades que reciben subvenciones de las Administraciones públicas o cuyo presupuesto contenga aportaciones públicas, muchas de ellas vinculadas a los propios partidos. Además, de que se mantiene que estos puedan aceptar donaciones de empresas privadas que presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, pero extendiendo esta prohibición a empresas pertenecientes al mismo grupo y a empresas participadas mayoritariamente por aquellas y a sus fundaciones.

La Ley refuerza el Tribunal de Cuentas como el órgano responsable de la imposición de sanciones por infracciones muy graves derivadas del incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley y en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), en lo que respecta a los gastos electorales, estableciéndose el plazo de 4 años para la prescripción de las mismas. Pero, además, las aportaciones recibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos han pasado a estar sometidas a los mismos mecanismos de fiscalización y control y a idéntico régimen sancionador que los partidos políticos.

III. BALANCE DE LA NORMATIVA DE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La modificación en 2003 de la Ley Orgánica 3/1987 puede decirse que fue un paso no sólo modesto sino claramente insuficiente a la hora de modernizar el antiguo régimen de oscurantismo financiador. Más adelante, la reforma de 2007, destinada, en esencia, a fijar un umbral máximo (100.000 euros al año) y a dar publicidad a los donativos privados supuso un sustancial avance. Se empezó así a poner fin a un marco normativo vigente desde los inicios de la democracia que no sólo no ponía ningún tipo de límite a los donativos sino que permitía eliminar cualquier vestigio de la identidad de los donantes.

Sin embargo, esta reforma dejó al descubierto muchas zonas opacas. De entrada, como todas las reformas de la financiación política en la España democrática, la nueva ley concedió a los partidos más dinero de los contribuyentes, a cambio de extremar un poco más las medidas de control y transparencia. Este binomio se justificó durante el debate legislativo con el pretexto de que los partidos no dependieran de los grupos de presión, que lógicamente buscan ventajas de la Administración, argumento idéntico al que figura en los antecedentes de la tramitación de la Ley originaria en 1987.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Pero lo relevante es que no ha servido para eliminar la capacidad de influencia del mundo económico sobre el sector público. En efecto, no se permitía que las donaciones (y condonaciones de deudas financieras) superaran los 100.000 euros al año (a precios de 2007, claro está). Y se obligaba, igualmente, a los donantes a identificarse, prohibiéndose las donaciones de empresas que contrataban con el sector público. Pero, lo que no se ha dicho tanto es que, por presión de los grandes partidos, la ley contenía finalmente una panoplia clamorosa de excepciones a las citadas reglas generales: el techo de 100.000 euros no se aplicaba a las donaciones de inmuebles, a la cesión de activos a precios inferiores a los de mercado, a los créditos en términos ventajosos o a la prestación de servicios profesionales. Además, la interdicción para las empresas que contrataban con el sector público no afectaba a las donaciones anteriores a la firma de un contrato, o una vez que éste ya había finalizado.

En otro orden de cosas, por lo que se refiere al procedimiento de rendición de cuentas, es lo cierto que el marco legal vigente antes de la reforma de 2012 no obligaba a los partidos a integrar en sus cuentas la actividad de sus sedes locales, un contexto en el que, vinculado a la política municipal y sobre todo al urbanismo, se pueden producir y, de hecho se producen, circunstancias irregulares mediante la concesión de licencias o la adjudicación de contratos.¹² Además, tampoco existía la obligación legal de presentar las cuentas de los grupos municipales o de los grupos presentes en las cámaras parlamentarias, ni de integrar en la contabilidad general de los partidos la de las fundaciones vinculadas. Y eso que cuando se hizo la reforma ya existían varias recomendaciones en ese sentido por parte del Tribunal de Cuentas y del GRECO¹³.

Cuando en 2010, el grupo parlamentario de ERC-IU-ICV en el Congreso de los Diputados propuso mediante una Proposición de ley orgánica una nueva reforma¹⁴, en la línea de hacer extensivas las obligaciones de los partidos a las fundaciones y asociaciones vinculadas a los mismos, la referida Proposición fue tomada en consideración, en pleno calor sociológico por el denominado caso «Palau»¹⁵, si bien posteriormente los grupos políticos mayoritarios en la Cámara Baja dejaron languidecer su tramitación legislativa, a medida que se apagaban progresivamente los focos mediáticos del caso.

En concreto, aquella iniciativa trataba de impedir que las fundaciones u otros tipos de entidades similares pudieran suscribir convenios de colaboración con empresas, en caso de que el objeto social de las mismas no fuera coincidente. No en vano, la propuesta surgía de la experiencia de los años anteriores: lo que no gira por las cuentas corrientes de los partidos circula por un universo repleto de entidades y fundaciones de carácter instrumental. Se trataba de impedir que las donaciones

12. Vid. Informe de la Fiscalía General del Estado de 2012. Disponible en: <http://www.fiscal.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadervalue1=Content-disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DMEFIS12.PDF&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1246969494982&sbinary=true> [en línea] Consultado el 10 de marzo de 2014.

13. Vid. Informe GRECO sobre la transparencia de los partidos españoles. Disponible en: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf) [en línea] Consultado el 10 de marzo de 2014.

14. Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos. BOCG, X Legislatura Serie B, Núm. 207-1, de 30 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_207-01.PDF [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

15. El «caso Palau», o «Millet», es un caso de corrupción protagonizado por Fèlix Millet presidente del patronato de la Fundació Orfeó Català-Palau de la Música, desde donde desviaba dinero para fines privados. El escándalo implicó a presuntamente a Convergència Democràtica de Catalunya (CDC), presuntamente financiados por Millet. Vid. «El juez concluye que CDC recibió 5,1 millones en comisiones de Ferrovial», *El País*. Disponible en: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/16/catalunya/1373968197_956833.html [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

a las fundaciones u otros entes instrumentales sirvieran como instrumentos de financiación irregular de los partidos.

Volviendo a la modificación de la LOFPP de 2012, cabe consignar que ésta consistió básicamente en un intento de adecuar las subvenciones que reciben los partidos (art. 3 de la Ley de 2007), al contexto de crisis económica. Pese al carácter coyuntural de la norma, se introdujeron algunas medidas para diferenciar los mecanismos de financiación de los partidos, las fundaciones y las asociaciones vinculadas a estos, ampliando los sujetos que no pueden financiar la actividad de los partidos por el hecho de recibir aportaciones de las administraciones públicas, en la línea de lo que se había planteado sin éxito en 2010. En el mismo sentido, se normó el hecho de que ninguna entidad de crédito pudiera dar o condonar a un partido político más de 100.000 euros o la obligación para los partidos políticos de notificar al Tribunal de Cuentas las donaciones recibidas por importe superior a 50.000 euros, incluidos los bienes inmuebles, así como todos los acuerdos a los que llegaran con cualquier entidad de crédito en relación a su deuda.

No obstante lo dicho, persisten aún en la ley algunas omisiones y defectos técnicos, que proyectan una alargada y poderosa sombra de sospecha sobre algunos partidos, que desean deliberadamente mantener algunas zonas todavía opacas, que sólo transcienden cuando hay una investigación judicial o mediática en marcha:

a) Por lo que se refiere al control de la financiación de las fundaciones vinculadas a partidos (introducido en 2007)¹⁶, si el apartado *b* de la disposición adicional (DA) séptima de la LOFPP de 2007¹⁷ ya supuso una excepción al régimen general de prohibiciones de los partidos, la reforma de la LOFPP de 2012 no sólo mantuvo la excepción mencionada sino que se añadió otra¹⁸. En efecto, si se examinan con detalle los apartados 4.2 *c*¹⁹ y 5.1 *b*²⁰, puede apreciarse cómo, por una parte, se introducen algunas medidas de control de escasa importancia; y, por otra, se mantiene la capacidad de las fundaciones de recibir fondos de empresas que contratan con la Administración, además de eliminar el límite máximo de 150.000 euros a las donaciones privadas a fundaciones de los partidos políticos.

En román paladino: desde la entrada en vigor de la reforma de 2012 es posible donar dinero sin límite alguno a las fundaciones de los partidos políticos, y por ende, indirectamente, a los partidos. Y ello hay que subrayarlo porque, como ha puesto de

16. La DA 7ª LFPP de 2007 fijó un límite a la cuantía máxima que podía donarse a una fundación política (150.000 euros, mientras que el límite para los partidos era de 100.000€). El límite máximo por donación a los partidos ya se incrementó en 2007, desde los 60.000 euros que recogía la ley de 1987, para «compensar» la pérdida de ingresos que supuso la prohibición de las donaciones privadas anónimas.

17. «Las donaciones efectuadas por personas jurídicas deberán ser aprobadas por el órgano o representante competente en cada caso y cuando sean de carácter monetario y tengan un importe superior a 120.000 euros tendrán que formalizarse en documento público».

18. El Proyecto comenzó su tramitación como una simple propuesta para reducir la asignación presupuestaria a los partidos. Algunos grupos parlamentarios (Mixto-Amaiur/ERC, y UPyD) aprovecharon el trámite de enmiendas (que se prolongó durante meses) para solicitar la eliminación de esta excepción en materia de fundaciones. El Grupo del Partido Popular, por su parte, presentó su propia enmienda, que fue la que, con algunas modificaciones, prosperó.

19. «Los partidos políticos no podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público. Tampoco podrán aceptar o recibir donaciones de empresas pertenecientes al mismo grupo que aquellas, de empresas participadas mayoritariamente por aquellas ni de sus fundaciones».

20. «Las donaciones procedentes de personas jurídicas requerirán siempre acuerdo adoptado en debida forma por el órgano o representante competente al efecto, haciendo constar de forma expresa el cumplimiento de las previsiones de la presente Ley».

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

manifiesto el propio Tribunal de Cuentas, son patentes las relaciones instrumentales que la mayoría de los partidos políticos mantienen todavía hoy con diversas fundaciones, relativas a «la concesión de préstamos o subvenciones de funcionamiento, a la adquisición de inmuebles y la posterior cesión de uso al partido, al ingreso en la fundación de las aportaciones realizadas por los cargos públicos y a la prestación de aval por parte del partido en operaciones de deuda suscritas por la fundación»²¹.

Hay que tener presente, además, que el artículo 4.3 LOFPP prohíbe lo que denomina «operaciones asimiladas» (asimiladas a donaciones): que los partidos permitan que «directa o indirectamente, terceras personas asuman de forma efectiva el coste de sus adquisiciones de bienes, obras o servicios o de cualesquiera otros gastos que genere su actividad». Sin embargo, algo así parece que se busca paradójicamente con el fortalecimiento de los ingresos de las fundaciones, con el objeto, sin duda, de externalizar los gastos y las actividades de los partidos hacia esas organizaciones, exentas de límites en su capacidad de recaudar donaciones. Es más, según el apartado 4 de la DA 7ª, las «entregas monetarias o patrimoniales» destinadas a financiar actividades «de interés común» de las fundaciones no son consideradas donaciones, y, por tanto, quedan al margen de la regulación y limitaciones que la LOFPP establece para ellas. Se abre así la puerta a conceptos como las llamadas «entregas monetarias» (aparentemente no donaciones) anónimas a las fundaciones.

En este contexto no debe olvidarse que el artículo 5 de la Recomendación GRECO de 2003 recomendó a los Estados no sólo tomar medidas destinadas a limitar, prohibir o de otra manera estrictamente regular las donaciones de personas jurídicas que suministran bienes o servicios de cualquier Administración pública, sino también dirigidas a prohibir expresamente las donaciones por parte de todas las entidades relacionadas, directa o indirectamente, con un partido político o que de cualquier forma están bajo su control. Léase, las fundaciones. Así, entre las advertencias de GRECO en su evaluación de 2009 ya advirtió lo siguiente:

«[L]a prohibición general sobre donaciones procedentes de empresas que hayan firmado contratos con las autoridades públicas no es aplicable en lo que respecta a donaciones realizadas a entidades que están estrechamente relacionadas o están bajo la influencia de los partidos políticos (p.ej. las fundaciones políticas). Por lo tanto, las aportaciones de contratistas a los partidos políticos pueden canalizarse más bien a través de asociaciones o fundaciones políticas que están exentas de las restricciones al “pay-to-play” (dinero a cambio de favores). Además, la prohibición de recibir donaciones de empresas que han firmado contratos con las autoridades públicas se aplica solo a los contratos en curso; sin embargo, la ley no estipula nada en lo relativo a “periodos de protección/negociación” una vez la entidad privada ha concluido el contrato público mediante el cual el riesgo de canalizar el dinero interesado hacia un determinado partido político es también alto (en especial, el que decidió el procedimiento de compra que concedió el contrato a esa empresa en particular). Asuntos similares adquieren relevancia en relación a las posibles empresas que pujan en contratos públicos».

b) Por lo que se refiere a las funciones fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas, hay que hacer constar que queda una asignatura pendiente: la agilización de ese mismo control. No deja de causar perplejidad que la Ley de 2012 haya instaurado un plazo de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

prescripción de las infracciones de 4 años, mientras que los informes del Tribunal de Cuentas se venían publicando con un retraso de 5 años. El retraso en la fiscalización de las formaciones políticas por parte del Tribunal de Cuentas ha generado numerosas críticas de la opinión pública y de los medios de comunicación. Ejemplo de ello es la aprobación en la sesión del 29 de marzo de 2012, del Informe de Fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente correspondientes al ejercicio de 2007. Este retraso fue reconocido públicamente por el propio Presidente del Tribunal de Cuentas en comparecencia parlamentaria²². No en vano, en su reciente informe, la CE sugiere que se mejoren no sólo los controles financieros internos, sino también los del Tribunal de Cuentas y que se aplique un régimen de sanciones reforzado²³.

c) Por lo que se refiere a la rendición de cuentas, no puede decirse que se produjeran sustanciales avances. Los partidos políticos deben prever un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus estatutos. Además, corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas el control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a las CCAA. Este control se extiende a la fiscalización de la legalidad de los recursos públicos y privados de los partidos políticos, así como la regularidad contable de las actividades económico-financieras que realicen. En este punto, el Tribunal de Cuentas, en el plazo de seis meses desde la recepción de la documentación, emitirá un informe sobre su regularidad y adecuación a lo dispuesto en la Ley, que, en su caso, hará constar expresamente cuantas infracciones o prácticas irregulares hayan observado. Dicho informe se elevará para su aprobación, si procede, a las Cortes Generales y se publicará en el BOE.

Ya en 2009 el tantas veces citado informe GRECO señaló que «en España, el público en general y los medios de comunicación solo tienen acceso a información global (que no es fácilmente comprensible) y que aparece demasiado tarde en el proceso; por este motivo, es dudoso que la información publicada por el Tribunal de Cuentas sea suficientemente significativa para ayudar a identificar vínculos económicos cuestionables y la posible corrupción en el sistema de financiación de partidos»²⁴. De hecho, tanto la Recomendación de 2003, como la normativa de diversos países de nuestro entorno, prevén que se haga pública la lista de donantes de los partidos, pues la presentación y declaración de información es el elemento principal para garantizar la transparencia de los fondos políticos, que es un valor en sí mismo. Por el contrario, no parece razonable en la actualidad que el fenómeno del terrorismo y la eventual intimidación de los donantes constituya un pretexto para levantar el velo de la identidad de los donantes.

22. Vid. «El Tribunal de Cuentas alerta de que le falta personal para fiscalizar a los partidos». *El País*. Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2013/12/27/actualidad/1388164234_930555.html [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

23. En concreto, insta a España a prestar mayor atención a la supervisión de los préstamos, así como a la consolidación de las cuentas de los partidos, incluidas las ramas regionales y locales y otras entidades vinculadas a las formaciones políticas. Efe (2014) «España, entre los tres países con una mayor percepción de corrupción en la UE».

Publicado por 20 Minutos. Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/2047963/0/espana/percepcion/corrupcion/#xtor=AD-15&xts=467263> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

24. El Informe de Evaluación de GRECO sigue diciendo: «las autoridades españolas estuvieron especialmente atentas a los posibles efectos adversos si se implanta[ba] en España un sistema de publicación íntegra de los donantes». El evaluador es consciente de que el derecho del donante a la privacidad adquiere una importancia especial en ciertos territorios de España, donde este derecho a la privacidad está también ligado a problemas de seguridad (terrorismo). Pero, dicho lo cual, sigue señalando el Informe, «se tiene que encontrar un equilibrio entre el interés legítimo del electorado a disponer de suficiente información sobre posibles intereses económicos de sus representantes políticos y el derecho del donante a mantener su privacidad».

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

**IV. EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD
ECONÓMICA-FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

El Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2014 aprobó el Proyecto de Ley Orgánica de control de la actividad económica-financiera de los partidos políticos²⁵, comprometido durante el Debate sobre el Estado de la Nación de 2013²⁶. Dicho Proyecto de ley se enmarca en la senda de una serie de leyes que, como la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, buscan garantizar, en opinión del Gobierno, la actividad inspectora del Estado en las actividades de los partidos políticos y responsables de las Administraciones. El texto propone modificar tanto la vigente LOFPP, como la Ley Orgánica de Partidos Políticos y la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas²⁷.

Alguna de las novedades que incorpora este Proyecto de Ley van inevitablemente unidas a la actualidad como, por ejemplo, la regulación de la figura del Responsable de la gestión económica-financiera del partido (o tesorero), que deberá rendir cuentas ante el Parlamento (art. 14.6). Pero, en esencia, el Proyecto lo que establece son nuevas obligaciones en la gestión de recursos de los partidos y un régimen más estricto de rendición de cuentas, ya sea a través del aumento del control y fiscalización que sobre ellos ejerce el Tribunal de Cuentas, o mediante la introducción de obligaciones económicas que suponen una fiscalización continua del flujo económico que manejan (art. 11).

En concreto, las principales medidas que contiene son: la prohibición de las donaciones a los partidos políticos procedentes de personas jurídicas (art.1); la prohibición de las condonaciones de deuda a los partidos políticos por entidades de crédito (art.4); la exigencia de que todos los partidos presenten sus cuentas anuales al Tribunal de Cuentas (art. 14.3) y la publicación en sus páginas web de la cuenta de resultados, de los créditos pendientes de amortización, las subvenciones recibidas y las donaciones de importe superior a cincuenta mil euros (art. 14.8). Además, se establece que el citado Responsable de la gestión económica-financiera de cada partido comparezca ante el Parlamento anualmente (art.14.6). Además, se propone que las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos tengan que inscribirse en el Registro de Partidos y que los partidos políticos sigan un procedimiento normalizado de contratación (DA 4ª). Así mismo, se prevé la devolución de las donaciones indebidas (art. 4.2.) y la retención de las subvenciones a los partidos políticos que no hayan presentado sus cuentas y distintas obligaciones tasadas en la contabilidad de los partidos (art. 1.8). Finalmente, el proyecto contempla nuevas infracciones y sanciones (art. 17), y la previsión de cobro de las mismas en período

25. BOCG, Congreso de los Diputados, X Legislatura, 28 de febrero de 2014, núm. 82-1.

26. El Tribunal Supremo citó a declarar, el 17 de julio de 2009, al entonces tesorero del Partido Popular (PP), Luis Bárcenas, como imputado por presuntos delitos de cohecho y contra la Hacienda Pública. Días después, el 28 de julio, Bárcenas dimitió provisionalmente como tesorero del PP, dimisión que hizo definitiva el 8 de abril de 2010. Casi tres años más tarde, el 18 de enero de 2013, *El Mundo* publicó que **Bárcenas** había pagado, supuestamente, sobresueldos en dinero negro por importes que irían de los 5000 a los 15.000 euros mensuales a altos cargos de su partido y, poco después, *El País* sacó a la luz la supuesta contabilidad en B del Partido Popular. Ese mismo mes, Mariano Rajoy anunció, bajo la presión de la oposición y la opinión pública, un pacto anticorrupción en el Debate sobre el estado de la nación. Vid. «Rajoy ofrece un pacto anticorrupción en un debate sometido al 'caso Bárcenas'», *El País*. http://politica.elpais.com/politica/2013/02/19/actualidad/1361290320_016333.html [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

27. Dichas modificaciones forman parte del llamado «Plan de Regeneración Democrática» propuesto por el Gobierno del PP a raíz del estallido del «caso Bárcenas», y contienen un amplio catálogo de medidas destinadas a luchar contra la corrupción en la vida pública, tanto preventivas como de control y detección. Disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

ejecutivo por la Agencia Tributaria, la colaboración de las entidades de crédito y las integrantes del sector público con el Tribunal de Cuentas (art. 7.1).

Dejando de lado que el Proyecto se haya presentado un año más tarde de lo anunciado, no dejan de ser destacables y dignas de encomio algunas de las medidas incluidas: la prohibición de las donaciones a los partidos políticos procedentes de personas jurídicas y de entes sin personalidad jurídica, así como la prohibición de condonaciones de deuda por las entidades de crédito, entendiendo por tales la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos, o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados en condiciones de mercado.

Sin embargo, no hay duda que podía haberse ido más allá: sigue sin prohibirse que las fundaciones o asociaciones vinculadas a los partidos acepten o reciban, directa o indirectamente, donaciones de empresas privadas que, mediante contrato vigente, presten servicios o realicen obras para las administraciones públicas, organismos públicos o empresas de capital mayoritariamente público. Tampoco se aplica a esas mismas fundaciones y asociaciones la prohibición de recibir donaciones procedentes de una misma persona física o jurídica superiores a 100.000 euros anuales como a los partidos.

En este sentido, no se aumenta el plazo de prescripción de las infracciones a la Ley de financiación –de 4 años actualmente– teniendo en cuenta, como se ha dicho, el retraso con que el Tribunal ha venido aprobando sus informes. Además de que no se reforma estructuralmente esta institución, que presenta evidentes signos de falta de legitimidad. Por ejemplo, estableciendo causas de inelegibilidad o de incompatibilidad más rígidas para evitar que esa puerta giratoria tan bien engrasada que es el Tribunal de Cuentas siga permitido el nombramiento como consejeros de antiguos ministros o de exparlamentarios.

NOTA BIBLIOGRÁFICA. DOCUMENTOS Y WEBGRAFÍA

- Informe del Plan de Regeneración Democrática» Disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- BOE núm. 158, de 3 de julio de 1987. Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/1987/07/03/pdfs/A20169-20170.pdf> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014
- BOE núm. 160, de 5 de julio de 2007. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-13022> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014
- BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 1978, págs. 27781 a 27782. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-29843> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014
- Efe* (2014) «España, entre los tres países con una mayor percepción de corrupción en la UE». Publicado por 20 Minutos. Disponible en: <http://www.20minutos.es/noticia/2047963/0/espana/percepcion/corruccion/#xtor=AD-15&xts=467263> [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- El País* (2013), «El Tribunal de Cuentas alerta de que le falta personal para fiscalizar a los partidos». Disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2013/12/27/actualidad/1388164234_930555.html [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

- *El País* (2013), «Rajoy ofrece un pacto anticorrupción en un debate sometido al 'caso Bárcenas'». Disponible en : http://politica.elpais.com/politica/2013/02/19/actualidad/1361290320_016333.html [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- *El País* (2013) «El juez concluye que CDC recibió 5,1 millones en comisiones de Ferrovial». Disponible en: http://ccaa.elpais.com/ccaa/2013/07/16/catalunya/1373968197_956833.html [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- Índice de Percepción de la Corrupción (CPI)²⁸ elaborado por «Transparencia Internacional», <http://www.transparencia.org.es/>
- Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo contra la corrupción. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014
- Informe de la Fiscalía General del Estado de 2012. Disponible en: <http://www.fiscal.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadervalue1=Content-disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D MEMFIS12.PDF&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1246969494982&ssbinary=true> [en línea] Consultado el 10 de marzo de 2014.
- Informe GRECO sobre la transparencia de los partidos españoles. Disponible en: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf) [en línea] Consultado el 10 de marzo de 2014.
- Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. BOE núm. 255, de 23 de octubre de 2012, págs. 74785 a 74793. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-13123 [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- Memoria de los estados contables del ejercicio 2006 de los partidos políticos con representación parlamentaria en las Cortes Generales o en las asambleas legislativas de las comunidades Informe de fiscalización de los Estados contables de fiscalización de los estados autónomos núm. 856. <http://www.tcu.es/uploads/i856.pdf>
- Memoria de la Fiscalía General del Estado 2012 (2013). Disponible en: <http://s01.s3c.es/imag/doc/2013-09-26/18.informe.pdf>. [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos. BOCG, X Legislatura Serie B, Núm. 207-1, de 30 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_207-01.PDF [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014.
- Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos. BOCG, X Legislatura Serie B, Núm. 207-1, de 30 de octubre de 2009. Disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_207-01.PDF [en línea] Consultado el 06 de marzo de 2014. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

INFORME

**LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DESDE EL ESTADO
CONSTITUCIONAL DE DERECHO: LA LEGISLACIÓN SOBRE
FINANCIACIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS EN ESPAÑA****por Gerardo Ruiz-Rico Ruiz***Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Jaén***RESUMEN**

Las leyes sobre transparencia de la actividad política que se han aprobado en los últimos años intentan poner freno a la corrupción generada, entre otras causas, por los deficitarios mecanismos de control que regulan y se aplican a la financiación de los partidos políticos. La reciente Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno promulgada en el 2012 en España tiene por delante un reto difícil en este sentido, sobre todo si no va acompañada de una voluntad clara para su aplicación, así como de las necesarias reformas que la complementarían positivamente en el ámbito de la financiación de las formaciones políticas.

ABSTRACT

In recent years several laws on transparency of political activities have been adopted in order to control the political corruption which emerges as a consequence, among other, of the lack of efficient control mechanisms for the political party funding. The Spanish law on transparency, public access to information and good governance approved in 2012 faces several challenges in this regard, especially if it will not be accompanied on the one hand by a clear will for its implementation, as well as, on the other hand, by the necessary reforms related to the political party funding.

**I. INTRODUCCIÓN: UNA EVIDENCIA INCUESTIONABLE:
CORRUPCIÓN VERSUS CONSTITUCIÓN**

La corrupción supone un ataque directo a la línea de flotación del Estado Constitucional de Derecho; se trata de una verdadera patología tanto del sistema político democrático como del modelo económico sobre el que éste se asienta (G.de Vergottini, 2012, 1 y ss)¹. En efecto, el fenómeno de la corrupción –o las distintas versiones de ésta (política, económica, urbanística, etc.)– tiene la suficiente entidad como para socavar de manera gradual la forma de Estado (social y democrático de derecho), característica del moderno constitucionalismo occidental. Provocando en primer lugar una grave “desafección” de la ciudadanía respecto de unas instituciones políticas basadas en el principio de representación; pero al mismo tiempo poniendo en peligro la misma sostenibilidad del modelo económico que rige una concreta realidad social.

La corrupción afecta y se proyecta posiblemente con mayor intensidad sobre los presupuestos constitucionales del Estado de Derecho; especialmente al debilitar

1. Como señala de Vergottini, “La corrupción se ha convertido ya en un tema central del debate político(...) invade todos los espacios económicos apetecibles. La corrupción altera por tanto el equilibrio de la competencia en un mercado en lo ideal competitivo”. Vid. G. de Vergottini, Una road contro la corruzione, en Corruzione contro Costituzione, en la revista *Percorsi Costituzionali*, n.1 / 2, CEDAM, Milano, 2012, p.1 y ss.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

el principio de legalidad que debe inspirar siempre la actuación del conjunto de organismos y administraciones públicos. Además, las prácticas y actividades que comprenden y delimitan un concepto que posee una doble dimensión jurídica y ética, no son exclusivas de los actores que podríamos calificar como “políticos” – partidos o su expresión en las instituciones representativas (grupos parlamentarios); tiene lugar igualmente en el seno y funcionamiento de cualquier tipo organizaciones sociales representativas de intereses colectivos (sindicatos y otros). En todo caso, cuando aquéllas se producen en el marco de las instituciones o entidades de naturaleza pública representan una evidente vulneración de nociones como “gobernanza”, “buen gobierno” o “buena administración” (J.Ponce, 2012, 93-140) ²; principios –y a veces también derechos– que, pese a no encontrarse formulados frecuentemente en los textos fundamentales, cabe extraerlos sin dificultad del conjunto los valores y principios en los que se condensan la noción de Estado constitucional de derecho³.

Como un ejemplo representativo de esta implícita o indirecta positivización, en el caso específico de la Constitución española de 1978, la corrupción supondría un atentado directo y frontal contra un amplio abanico de cláusulas constitucionales que definen los parámetros jurídicos a los que debe estar siempre subordinada la actuación de los organismos públicos: artículos 9-3 (legalidad, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad), 31.2 (equidad, eficiencia y economía en el gasto público) y 103.1 (objetividad, eficacia, sometimiento a la ley) y 103.3 (imparcialidad en la actuación de los funcionarios públicos). Sin olvidar la afectación negativa asimismo sobre otros valores y principios enunciados en aquella norma constitucional: art. 47 (derecho a la vivienda), Igualdad (9.2) o el acceso a los cargos públicos basado en el criterio del mérito (23.2).

Su particularidad reside, no obstante, en la ausencia por lo general de una descripción constitucional adecuada de lo que supone la corrupción y de los instrumentos específicos con los que combatirla. En efecto, no es fácil localizar en esa esfera superior del ordenamiento un compromiso u objetivo prioritario en contra del fenómeno de la corrupción; ni siquiera desde un punto de vista terminológico se puede constatar su inclusión en los textos promulgados en las últimas décadas dentro del moderno constitucionalismo occidental⁴. En consecuencia tampoco se han diseñado allí los instrumentos preventivos o reactivos que marquen una orientación posteriormente al legislador sobre la forma de neutralizarla.

Pero justamente la democracia constitucional no se ha demostrado inmune al fenómeno de la corrupción. Ésta provoca una evidente ruptura no sólo de la ética (R.Bustos,

2. Vid. J. Ponce Solé. La prevención de la corrupción mediante la garantía del derechos a un buen gobierno a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), en *Anuario de Gobierno Local 2012*. Fundación democracia y Gobierno Local, IDOP, pp. 93-140.

3. Un exponente de formulación “cuasiconstitucional” expresa del derecho a la buena Administración se puede localizar en el marco del Estado Autonomático español. Concretamente en algunos de los Estatutos de Autonomía de la “última generación” –Cataluña (2006), Andalucía (2007)– se concibe no sólo como un principio general del funcionamiento de los poderes públicos territoriales, sino –en teoría al menos– como un “derecho subjetivo” ejercitable y exigible por tanto de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma.

4. Resulta cuanto menos sorpresivo que no existan referencias a la corrupción en las Constituciones aprobadas en Europa desde el término de la Segunda Guerra Mundial, período en el que comienza a consolidarse el modelo de Estado democrático y social de derecho. Este silencio constitucional contrasta sin embargo con los numerosos y graves casos de corrupción política que se han producido desde entonces. En especial en algunos países –como Italia– hasta el punto de provocar allí la casi extinción de una clase política implicada en prácticas generalizadas de financiación irregular y otras conductas delictivas, conocidas en la esfera mediática con el seudónimo de *tangentópolis*. También en España se están produciendo actualmente graves fenómenos de corrupción protagonizados por –o dentro de– los principales partidos políticos con representación en todos los niveles territoriales.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

2010, 101 y ss)⁵, sino básicamente también de las reglas de juego político y de la convivencia democrática⁶. Pero la Constitución va a marcar, aunque sea de forma indirecta, unas pautas de evaluación que determinan el canon jurídico esencial para reconocer si la acción de un agente público o privado puede ser tipificada dentro del concepto de corrupción política.

El hecho de que no se pueda localizar una noción constitucional de corrupción –a pesar de que se trata una infracción que entra en colisión con los principios de la Ley Fundamental del Estado– no ha impedido que, desde la esfera legislativa, se hayan diseñado los medios y el instrumental necesario para intentar frenar sus efectos más perniciosos sobre el sistema político. Es probable que el éxito de esta operación no dependa sólo de recepcionar en el texto constitucional un concepto jurídicamente útil de corrupción, junto con los *reactivos* esenciales para hacer frente a la misma. El proceso de normativización debe ser completado con un esfuerzo *pedagógico* que consiga generar una cultura cívica socialmente compartida opuesta a la utilización de prácticas fraudulentas e ilegales, o al borde de la legalidad, que se imponga tanto en el funcionamiento de la Administración como en la actuación de la clase política.

Aunque el incumplimiento de los deberes asociados a un cargo o responsabilidad públicos afecta de plano y negativamente al interés general, siempre se podría calificar además como una infracción ética de aquellos patrones de comportamiento sobre los que se edifica un determinado orden social. En definitiva implica una ruptura con el principio de la confianza política (*trust*), que obliga al representante o gobernante a actuar siempre al servicio de la sociedad que representa y a la que dirige desde los resortes institucionales del poder político. Al sujeto que desempeña una función pública o asume una competencia política se le debe exigir por tanto una cuota adicional o “cualificada” de respeto por el principio de legalidad; sólo de este modo puede superar el *test de confianza*.

Así pues, la respuesta más efectiva para combatir la corrupción no siempre procede del derecho, en general incapaz de atajar definitivamente el problema. Se puede hacer frente a la degradación de la vida política y la inmoralidad de quienes la lideran socialmente mediante la creación de unos *Códigos de conducta o comportamiento institucional*; es decir, con la confección de una *deontología* precisa de obligaciones que, situadas en el plano de la ética, conlleven igualmente efectos en la esfera jurídica y sancionatoria; el objetivo no es otro que forzar a quienes gobiernan, y en general al estamento de político, a actuar conforme a un doble patrón de ejemplaridad moral y legalidad. El problema de utilizar este otro tipo de parámetros basados más en la ética, aunque con consecuencias jurídicas, radica en designar el sujeto (u organismo) competente e idóneo para actuar como árbitro superior, aplicando con la suficiente neutralidad y objetividad las normas que componen esas reglas de conductas previamente codificadas, así como delimitar el alcance de las sanciones que se puedan imponer a los eventuales responsables públicos (políticos o administrativos) infractores⁷.

5. Un buen ejemplo de control de la corrupción sería el implantado en gran Bretaña en los últimos años, a partir de la creación de Códigos de Conducta para representantes parlamentario y miembros del Gobierno (*Ministerial Code*) –vinculantes, aunque no por mandato jurídico o legal explícito–, si bien más tarde complementados por la *Freedom of information Act* (2000), que refuerza los deberes de transparencia informativa del Gobierno. Vid. R. Bustos Gisbert, Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.25, 2010, pp. 101 y ss.

6. Vid. Encuesta: corrupción política y derecho público, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.25, 2010, pp. 15 y ss.

7. En el caso de España, el establecimiento de estos Códigos de conducta en la actuación del Gobierno ha tenido lugar recientemente a través de la Orden 516/2005, de 3 de marzo, que publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

No obstante, la experiencia pone de manifiesto que posiblemente el sistema jurídico punitivo o sancionador no sea la fórmula más efectiva de correctivo contra el ejercicio de actuaciones contrarias a la moral política y al principio de legalidad. En efecto, los procesos jurisdiccionales no resultan con frecuencia eficaces para contrarrestar y castigar los actos que entran dentro del concepto jurídico de corrupción, y sí por el contrario lo que podríamos denominar como *sanción política*; esto es, la punición social y política que ejerce y aplica la opinión pública, la que se impone desde el ejercicio de los instrumentos de control parlamentario, o la que desde el interior mismo –a menudo de forma implícita– se utilizan por los mecanismos disciplinarios de las propias formaciones políticas.

La Constitución ejerce pues de doble paradigma, para señalar la actuación que incurre en falta de ejemplaridad o es sencillamente antijurídica; actúa pues de canon –jurídico y ético– para la correcta actuación de un buen gobernante. La clave para discernir las conductas que pueden ser evaluadas positivamente se basa en la aplicación de los principios normativos y los valores ético-sociales que transmite el texto constitucional; en la medida en que éste nunca es –ni puede ser– aséptico o neutral desde un punto de vista axiológico. De ahí la importancia que debe tener la “educación constitucional”, como un recurso preventivo para lograr atenuar al menos los índices de corrupción política y social de un país⁸.

Cabría plantear entonces la cuestión de si un gobernante –o responsable público– puede actuar conforme a las obligaciones marcadas por la Constitución, desconociendo o sacrificando al mismo tiempo los valores y principios éticos que ésta consagra en su articulado. La respuesta tiene por fuerza que ser negativa en este punto; aunque la antinomia o la polémica al menos no es infrecuente, en la medida en que los valores superiores –la moral constitucional– del ordenamiento supremo de un Estado (justicia, social, igualdad, libertad, pluralismo) exigen una interpretación flexible de algunas de las reglas tradicionales del Estado de Derecho; incluso el supuesto de potencial contradicción entre principios y objetivos no resulta extraño en la hermenéutica constitucional.

Esas paradojas o antítesis se presentan con relativa normalidad a partir de la orientación no siempre coincidente que plantean fines y objetivos positivizados dentro de la propia norma constitucional. Así, el valor de la justicia (social) o el mandamiento constitucional en favor de la protección del medio ambiente fuerzan una concepción “social” del derecho propiedad privada (función social de la propiedad). De ahí también que la libertad como valor supremo sólo queda auténticamente garantizada cuando, por ejemplo, se aseguran la igualdad y el pluralismo de las diferentes concepciones culturales y religiosas. La dignidad elemental de la persona y el derecho constitucional a una vivienda digna prescriben también la reducción de la libertad empresarial en las entidades financieras, evitando la imposición de intereses (leoninos) en los préstamos hipotecarios y su superioridad procesal ante el riesgo de expulsión de los inquilinos. Los anteriores no son sino unas pocas manifestaciones de la *ductilidad* (Zagrebelsky)

y de los altos cargos de la Administración General del Estado. En relación con los funcionarios y responsables de la Administración Pública, la exigencia de unas conductas ética y jurídicamente adecuadas no se impone mediante reglas de naturaleza deontológica, sino desde una disciplina normativa contenida en la LEY 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, cuya infracción puede dar lugar a sanciones de diverso alcance (despido, separación de funciones, demérito, traslado forzoso).

8. Un modelo de referencia en este sentido podría ser el de la asignatura curricular de la “Educación para la ciudadanía”, implantada en el sistema educativo español hasta hace unos años, y que fue muy contestada –hasta desaparecer por decisión del actual Gobierno conservador del Partido Popular– por quienes defienden una moral –religiosa– unidimensional para el conjunto de la sociedad, y les parecen inapropiados el conocimiento de los que hasta hace poco constituían unos “tabús” culturales (homosexualidad, aborto, divorcio, pluralismo).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

que encierran principios y valores todos ellos de naturaleza constitucional, y por tanto sirven de botón de muestra de la dificultad también para definir los patrones de comportamiento “morales” que cabe exigir a quienes lideran la sociedad desde las instituciones políticas y administrativas.

II. ALGUNOS INSTRUMENTOS CONSTITUCIONALES CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EN FAVOR DEL “BUEN GOBIERNO”

Desde el estado Constitucional de derecho se han diseñado algunos dispositivos que permiten combatir el fenómeno de la corrupción, y en especial la versión “política” de ésta. Aunque su finalidad principal quizás no sea esa precisamente, resulta incuestionable la utilidad potencial que demuestran para lograr ese objetivo. Por lo pronto el concepto mismo de Estado social como fórmula definición general del modelo político constitucionalizado puede ser un presupuesto importante en este sentido, al legitimar una fuerte dosis de intervención pública en esferas privadas o con un régimen especial de sujeción jurídica⁹.

Pero la fiscalización de las actuaciones, potencialmente o de hecho ya corruptas, puede resultar más operativa a través de los instrumentos de rendición de cuentas –control y, en su caso también, exigencia de responsabilidad política– configurados en un característico sistema de gobierno parlamentario. Si bien es cierto que los que se emplean para promover la ruptura del contrato de investidura Gobierno-Parlamento (moción de censura, cuestión de confianza) apenas tienen una verdadera utilidad; no sólo por el uso excepcional que se hace de ellos, sino también por el propio diseño constitucional con que últimamente se les implante en la forma política del Estado democrático. Como exponentes de una tendencia que parece generalizarse, la Ley Fundamental de Bonn en 1949 y más tarde la CE de 1978 establecieron un modelo de censura de naturaleza “constructiva”, cuya virtualidad real no se orienta tanto al derribo y sustitución de un gobierno por otro, como a la estrategia parlamentaria de desgastarlo en el terreno parlamentario y de la opinión pública; un dispositivo constitucional que llega a resultar útil, no obstante, cuando se constatan las sospechas o evidencias de complicidad con prácticas irregulares y corruptelas de algunos de sus miembros.

Por otro lado, aunque los instrumentos clásicos de control parlamentarios que suministra el derecho constitucional (preguntas, interpelaciones, mociones, etc.) demuestran una virtualidad limitada para modificar las pautas de funcionamiento del poder ejecutivo, pueden llegar a tener una utilidad significativa cuando se trata de reaccionar contra la corrupción que se produce en la esfera gubernamental y administrativa. Ciertamente la rendición de cuentas, como presupuesto y efecto al mismo tiempo de la lucha contra las prácticas corruptas que se hayan detectado, puede eludirse con frecuencia mediante la imposición del criterio de mayoría, que viene a dificultar la activación de aquellos instrumentos de fiscalización con que teóricamente cuentan las minorías en el Parlamento¹⁰.

9. Sin olvidar que el estado social de Derecho contempla entre sus compromisos globales uno –el progreso y desarrollo económico– que se encuentre en peligro ante la actuación corrupta de los responsables de los poderes públicos encargados precisamente de cumplir con ese objetivo marcado en la esfera constitucional.

10. No obstante, los requisitos de carácter cuantitativo que se exigen para la creación de las Comisiones de Investigación se han ido flexibilizando o rebajando para permitir que las minorías estén en condiciones de impulsar uno de los mecanismos de control del poder político en potencia más eficaces. Un ejemplo de esta evolución en el derecho parlamentario se observa en el Reglamento del Congreso de los Diputados español, donde la constitución de una de estas comisiones no depende de la voluntad de la mayoría gubernamental: “*El Pleno del Congreso, a propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, podrá acordar la creación de una Comisión de Investigación sobre cualquier asunto de interés público*” (art. 52).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Sin duda también, otra de las fórmulas con una cierta dosis de potencial eficacia sería la actuación –de oficio o a instancia de los propios ciudadanos– de la figura del Ombudsman. Su legitimidad constitucional, en cuanto comisionado parlamentario, le autoriza para llevar a cabo una supervisión y fiscalización de la Administración Pública y sus responsables políticos gubernamentales. La función de las Defensorías del Pueblo no sólo se circunscribe a la defensa de los derechos constitucionales, sino que puede reorientarse a la investigación de actividades irregulares y potencialmente ilícitas de los funcionarios públicos –y quienes los dirigen desde la esfera política– que trabajan en cualquier órgano de la Administración¹¹.

La eficacia jurídica de los anteriores instrumentos de control parlamentarios que cuentan con un asiento o recepción constitucional no resulta por lo general demasiado productiva en cuanto a resultados inmediatos. No obstante, tampoco cabe negar que, en cuanto ejercicio de calificación una evaluación política, sus efectos van a tener un coste “diferido” –hacia la arena electoral– que ningún Gobierno puede obviar.

En el escenario constitucional del Estado democrático se han implantado algunos otros recursos para bloquear el riesgo de una posible contaminación institucional. Obedecen a ese objetivo y es el caso de la imposición de mayorías cualificadas –o hipercualificadas– para la nominación de los miembros que componen determinadas instituciones claves de la estructura orgánica estatal (Tribunal Constitucional, Consejos de la Magistratura, Defensorías del Pueblo). Con su establecimiento no sólo se persigue obtener un índice elevado de consenso que refuerce la legitimidad de su posterior actuación, sino igualmente la independencia y autonomía de criterio que permita ejercer las funciones constitucionales asignadas sin una dependencia excesiva del poder político. Conviene recordar que algunas de esas competencias constitucionales tienen una relación directa con el control, y sanción en su caso, de los casos de corrupción que se hayan producido en la organización político-institucional del Estado.

Sin embargo, pese al intento de los constituyentes por asegurar de este modo una imparcialidad y neutralidad de la composición de estas entidades claves en la lucha contra la corrupción, no se ha podido evitar la realidad –y no sólo peligro hipotético– de una *lottizzazione* o reparto “partidario” en el momento del nombramiento de sus miembros, lo que desde luego no anticipa su capacidad de combatir eficazmente los fenómenos de corrupción política.

En una dirección análoga se han establecido constitucionalmente los elementos básicos de los diferentes regímenes de incompatibilidades que afectan a algunas de las responsabilidades políticas e institucionales más relevantes del Estado (miembros del Gobierno, representantes parlamentarios, magistrados de Cortes Supremas y Constitucionales).

Seguramente el sistema no es completo ni se ha perfeccionado lo suficiente legalmente. Los textos constitucionales sólo hacen por lo general una remisión al legislador para que delimite con mayor precisión las causas que impiden una superposición de intereses –institucionales y particulares– que amenacen la autonomía decisoria del órgano estatal. En todo caso, se observa una tendencia a extender el régimen de

11. De nuevo el Reglamento del Congreso de los Diputados español ofrece una muestra bastante explícita de una competencia que se proyecta hacia la indagación y control de la corrupción: “Los Diputados, los Grupos Parlamentarios y las Comisiones podrán solicitar, mediante escrito motivado y a través del Presidente del Congreso, la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concretas producidas en las Administraciones Públicas, que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos” (art. 200).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

incompatibilidades más allá del tiempo en que se ostenta el cargo o función institucional, en las relaciones posteriores que se puedan tener con empresas relacionadas directamente con las responsabilidades político-administrativas que se habían ejercido con anterioridad ¹².

En conclusión, podemos estar de acuerdo con la afirmación de que la democracia definida en un Estado Constitucional es el mejor modelo político para hacer frente a la corrupción. Si bien para que esta premisa resulte cierta en toda su amplitud parece conveniente también acometer un proceso de gradual democratización de los instrumentos de participación política (directa o mediante representación), sobre todo mediante la transparencia y el ensanchamiento de los canales de información social¹³. Porque si la corrupción política viene a confirmar la inutilidad e ineficacia de los mecanismos de control y fiscalización institucional, la posibilidad de un mayor control “social” del poder político y las Administraciones públicas se plantea como una exigencia ineludible.

La experiencia global de los sistemas políticos democráticos pone de manifiesto que la corrupción está estrechamente ligada a la ausencia de límites temporales al ejercicio de la actividad política institucional; de ahí la necesidad posiblemente de aplicar instrumentos con los que conjurar este peligro, tales como las limitaciones de mandatos en órganos de representación y de gobierno; una medida que desde luego obstaculiza las prácticas clientelares que no son sino la antesala de la corrupción. Es estos y otros ámbitos donde hay que intervenir, desde la esfera normativa tanto constitucional – idóneo debido a la importancia que tienen para una democracia constitucional – como legislativa, para evitar lagunas o regulaciones hasta ahora muchas veces inconsistentes e inocuas contra la corrupción.

Los problemas que se van a plantear no son de fácil resolución. Incluso a veces pueden provenir de los propios principios constitucionales. Véase si no, a título paradigmático, la difícil combinación entre un principio constitucional fundamental como el de la autonomía municipal, con el ejercicio de la misma por muchos responsables locales en favor de intereses espurios y en absoluto generales. A pesar de suponer una cierta ruptura con el principio de subsidiaridad o el de proximidad –pero respetando la ilegitimidad de los controles de oportunidad– puede llegar a ser imprescindible la coordinación y cierto grado de intervención desde las Administraciones “superiores”.

Tampoco deben quedar exentos de ciertos controles de “calidad democrática” los principales agentes del Estado democrático. La corrupción anida con demasiada naturalidad en los partidos políticos, auspiciada por una tradicional falta de democracia interna. No se trata únicamente de “abrir” las listas o candidaturas electorales que aquéllos presentan, sino también de romper –si es posible desde mandatos constitucionales explícitos– el temor de las jerarquías oficiales de los PP a aperturas democráticas, como son las elecciones primarias, para favorecer renovación de los liderazgos y las propuestas políticas¹⁴. En esta dirección habría que actuar también contra la sistemática ocupación

12. Esta fórmula de lo que podría denominarse como “enfriamiento postlaboral” se ha regulado ya en España dentro de la Ley 5/2006, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

13. En esta línea se inscribe la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Boletín Oficial de las Cortes Generales, 7 de septiembre del 2012; asimismo la Proposición de Ley Orgánica para la lucha contra la corrupción, que presentaron, con anterioridad a la iniciativa legislativa gubernamental, varios partidos minoritarios de la oposición. BOCG, 8 de febrero del 2013.

14. Nos parece interesante recoger aquí la opinión de Rodríguez Ibarra, para el que sería necesario adoptar medidas excepcionales de control sobre los partidos: “un control constante, continuo y permanente de la economía de los partidos. Un control constante y permanente como el que planteo, equivaldría a “intervenir”

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

por la *partitocracia* de los espacios administrativos, articulada a través de una nominación, por libre designación, que potencia extraordinariamente el clientelismo.

III. UNA SOLUCIÓN PARCIAL E INCOMPLETA CONTRA LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA: LA LEY SOBRE FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. Regulación constitucional y breve examen de la evolución legislativa

El artículo 6 de la Constitución española de 1978 (CE) no contiene una referencia expresa al sistema de financiación de los partidos políticos, limitándose a declarar que “su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley”. Sin embargo, el precepto constitucional no parece estar proponiendo un modelo regulativo en el que esta categoría de asociaciones disfruten de una total autonomía en su funcionamiento. Por el contrario, estaría señalando una legitimación clara de los poderes públicos para controlar determinadas facetas y actividades internas de los partidos, en especial aquellas directamente relacionadas con el cumplimiento de los principios fundamentales del Estado constitucional. De este modo, la CE ofrece la necesaria cobertura jurídica para que el legislador pueda articular unos mecanismos de control sobre la financiación de los partidos, en tanto que esta última determina en buena medida la garantía y eficacia en el terreno de la competición política de algunos de los valores superiores proclamados en el Título Preliminar de la norma fundamental (libertad, igualdad, pluralismo político).

En efecto, la trascendental función que desempeñan los partidos políticos en un Estado social y democrático de derecho constituye la razón principal por la que ese mismo Estado asume la tarea de regular su sistema de financiación. La imposición legal de instrumentos de fiscalización y el establecimiento de límites para la obtención de recursos no tiene otra finalidad que favorecer el equilibrio plural entre las diversas formaciones políticas que aspiran a canalizar las demandas de los ciudadanos ante las instituciones públicas, al tiempo que se evitan prácticas ligadas a la corrupción que desvirtúan esa regla de juego básica en democracia. En efecto, la igualdad de oportunidades en la concurrencia electoral no puede quedar asegurada sin los necesarios mecanismos con los que evitar una financiación procedente de fuentes ilícitas que condicionan, por otro lado, la libertad de los partidos, supeditándolos a intereses completamente ajenos a su función representativa. Esa misma igualdad, plasmada implícitamente dentro la CE como valor superior del ordenamiento (art. 1.1) o derecho fundamental en el acceso a los cargos públicos (art. 23.2) exige los oportunos límites y condiciones que eviten desigualdades excesivas entre las organizaciones políticas, originadas por unas fuentes privadas de financiación que privilegien a algunas de ellas por razones estrictamente ideológicas.

No obstante, la igualdad “constitucional” representa solamente una garantía básica o mínima que se proyecta sobre la competición partidista electoral, pero que no puede impedir la configuración de un sistema legal de financiación que opere básica y fundamentalmente en razón de un criterio de proporcionalidad, adaptado a una realidad política en la que existen diferencias cualitativas en la representatividad social de los partidos. Este principio de “igualdad proporcional” va a tomar como elemento de

los partidos (...) Está claro que estamos ante una situación de quiebra de la confianza en los partidos políticos que se extiende por contagio a todo el sistema democrático. Pienso que la situación es lo suficientemente grave como para requerir medidas excepcionales y, por ejemplo, justificar la “intervención” que propongo, para restablecer la confianza perdida”. El País, 20 de agosto, 2013.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

valoración principal el éxito electoral en cada momento puntual de los partidos, y se concreta en un diferente trato en el nivel de financiación que reciben por parte de los poderes públicos (García Guerrero). El efecto indirecto o colateral de la aplicación del principio de proporcionalidad disminuye ciertamente las posibilidades e igualdad e oportunidades en los sucesivos comicios, como un reflejo directo del mayor o menor respaldo electoral que se hayan alcanzado. En todo caso, la combinación de ambos criterios en la financiación partidista no tiene por qué resultar incompatible con los mandatos constitucionales.

La trayectoria legislativa en España de esta materia no va a proporcionar los indispensables elementos de referencia hasta la aprobación de la LO 3/1987, norma en la se establecen por primera vez determinaciones legales fundamentales del régimen de financiación de los partidos. Esta primera regulación general se actualizará más adelante con la Ley 8/2007, –vigente en la actualidad– que no modifica en lo sustancial a la anterior, sino en todo caso precisa y detalla algunos de sus aspectos relativos al control y responsabilidad en casos de incumplimiento de las normas legales. La relativa eficacia de la Ley del 2007 se ha intentado mejorar con las medidas incluida en la reforma aprobada en el 2012 (Ley orgánica 5/2012, de 22 de octubre).

Al cuadro constitucional y legislativo que se acaba de describir habría que añadir otro conjunto de normas que contienen pautas de financiación que adatan, delimita o complementan las reglas generales: la Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 1985(LOREG), los Reglamentos parlamentarios del Congreso y el Senado y la legislación que regula la publicidad electoral en los diferentes medios de comunicación (Leyes Orgánicas 1/1988 y 10/1991). Por último, se han ido aprobando de forma progresiva una serie, ya amplia, de normas que afectan igualmente a la financiación de los partidos en las esferas autonómica y municipal.

El sistema español de financiación de partidos tiene un carácter eminentemente público, lo que significa que el Estado constitucional surgido de la transición política española tuvo en cuenta la trascendencia que éstos juegan para la consolidación de la democracia. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que esa esta financiación directa estatal no resuelve a priori todas las posibles patologías que se puedan generar por la utilización otros medios alternativos que se sitúan, en no pocas ocasiones, claramente fuera de la legalidad (Blanco Valdés). Por otra parte, la configuración de hecho “prestacional” que acaban adquiriendo estas formas públicas de financiación no encajaría exactamente –si bien no es necesariamente contradictoria– con la propia naturaleza de los partidos políticos, como organizaciones formalmente de derecho privado a las que se garantiza constitucionalmente un funcionamiento libre e independiente del Estado; no sólo porque potencialmente se refuerzan así las tendencias oligárquicas internas (Michels), sino también por el hecho de que esa gratificación a los representantes institucionales de los partidos contribuye a “burocratizar” la dinámica de renovación que debería tener lugar de forma periódica en los partidos, “funcionarizando” a los que han tenido el privilegio de lograr un puesto en las instituciones de representación política.

2. La Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos

Un examen de la legislación española sobre financiación de partidos políticos corrobora la sensación de inestabilidad y permanente evolución característica en esta materia, ante la constatación de que el ordenamiento no es capaz de bloquear de manera definitiva las diversas fórmulas que permiten obtener recursos económicos al margen de la legalidad (R. Morodo y Lucas Murillo, 2001).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

La actual Ley en vigor sobre financiación de partidos políticos viene a reformar la anterior de 1978 (LO 3/1987, de 2 de julio), incorporando algunas novedades sobre aquella primera e incompleta regulación. La razón de ser que explica la aprobación de la Ley 8/2007 tiene mucho que ver con el fenómeno de la corrupción y de las irregularidades que han aparecido en los últimos años en relación con los mecanismos de financiación de los principales partidos con representación parlamentaria e institucional. La nueva Ley pretende esencialmente garantizar tanto una mayor transparencia, como el reforzamiento de los sistemas de control sobre las fuentes que alimentan económicamente a las organizaciones políticas, más allá de las que se habían implantado desde el comienzo de la democracia española, supeditadas al nivel de representación política obtenida en las diferentes convocatorias electorales.

El legislador es consciente –tal y como explica en su Exposición de Motivos La LO 8/2007– que una total liberalización total y la ausencia de controles por parte del Estado puede perjudicar no sólo la función constitucional de los partidos como instrumentos que vehiculan las demandas de los ciudadanos hacia el sistema político, sino incluso y a la postre su propia libertad a la hora de adoptar decisiones en el seno de aquellas instituciones parlamentarias o representativas de la soberanía popular.

El modelo por el que opta la ley española va a tener un evidente carácter “mixto”, al incluir una doble fórmula de financiación pública y privada que opera de forma simultánea y complementaria. En primer lugar, se va a establecer un mecanismo de subvenciones públicas a los partidos políticos a partir del nivel de representatividad conseguida en las instituciones públicas (Parlamento central, Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos). Con la nueva normativa, los partidos verán incrementados en un 20 % las cantidades que recibían hasta entonces por este concepto, además de que se reconocen otras vías de financiación complementaria que se implantan en la esfera regional y local.

Al mismo tiempo la Ley autoriza un segundo sistema de financiación por aquellos particulares que tengan una relación orgánica (cuota de afiliados) o externa a la formación política (donaciones). Pero la principal aportación de la Ley 8/2007 va ser la de precisar un régimen jurídico regulado de una forma excesivamente genérica e indeterminada por la normativa anterior, concretando además los instrumentos de fiscalización y el sistema de sancionador por incumplimiento de las obligaciones impuestas legalmente.

El ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 8/2007 no se limita a las entidades clásicas y habituales (partidos políticos), sino a todas aquellas que pueden concurrir actualmente en los procesos electorales (federaciones, coaliciones, agrupaciones de electores). De este modo, y aun cuando todas ellas son realidades asociativas de naturaleza política, sin embargo su configuración y funcionamiento interno resulta muy diferente. El legislador español ha querido por tanto unificar las reglas jurídicas que afectan a todos actores que participan en la vida política y electoral, al integrarlas dentro del concepto de “partido político” (art. 1). De esta forma se pueden evitar posibles estrategias con las que intentar eludir los mecanismos de control, mediante fórmulas de configuración interna que escapan a la configuración tradicional de los partidos políticos.

Los recursos económicos con los que pueden contar los partidos políticos para su funcionamiento ordinario –no parlamentario– se encuentran enunciados con carácter general en el artículo 2 de la Ley, si bien han sido desarrollados de forma más pormenorizada en los preceptos siguientes. Como anotamos anteriormente, se parte de una doble gama de recursos en función de su procedencia, públicos y privados.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Los recursos provenientes de la “financiación pública” se estructuran en varias categorías. En primer término, las ayudas públicas que se otorgan a los partidos (y demás entidades) para cubrir gastos que conlleva su participación en las campañas electorales, cuya determinación exacta se regula en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General. Dentro de este grupo se pueden incluir aquellos recursos “extraordinarios” –como se ha demostrado asimismo que lo es su utilización en España– para participar en las campañas de propaganda vinculadas a la convocatoria de consultas populares, cuya regulación se contiene en la Ley Orgánica para las Distintas Modalidades de Referéndum (1980).

El segundo tipo de recursos públicos son los que tienen como finalidad cubrir los denominados por la LO “los gastos de funcionamiento” de los partidos. Este mecanismo tiene una temporalidad concreta (anual) y una aplicación, desde el punto de vista territorial, con diversos niveles complementarios y simultáneos de financiación (estatal, autonómico y local). Se trata de subvenciones contenidas en la ley de Presupuestos Generales del Estado y de carácter “no condicionado” (a ninguna finalidad específica predeterminada legalmente), destinadas por tanto a cubrir los gastos ordinarios de la normal actividad de los partidos. Entran dentro de esta categoría, no obstante, las especiales necesidades que en materia de seguridad pueden tener algunos miembros de los partidos políticos, por lo que la Ley ha contemplado también unas asignaciones específicas para este fin (art. 3.1).

En materia de financiación pública se impone una lógica condición de la que surge u origina el derecho u obligación –para el partido y el Estado, respectivamente– a recibir el apoyo económico del estado: haber obtenido alguna representación en las últimas elecciones generales, sea en el Congreso como en el Senado.

La fórmula regulada en la Ley (art. 3.2) para establecer la cantidad que corresponde concretamente a cada formación política divide en tercios la subvención pública en este concepto, en función de dos parámetros (proporción del número de escaños y de los votos obtenidos) y un criterio de división para la cantidad otorgada (la asignación se divide en terceras partes, correspondiendo un tercio en función de los escaños, y dos tercios en función del número de votos). Resulta indudable que con este método, el legislador español ha intentado favorecer indirectamente a los partidos con una mayor representación parlamentaria, los cuales a su vez se han visto beneficiados por una fórmula electoral (sistema D’Hondt) escasamente proporcional de adjudicación de puestos en los órganos de representación política.

No obstante, el legislador ha dejado a las Comunidades Autónomas –y concretamente a la legislación electoral que se adopte en cada una de ellas– un cierto margen de maniobra en este punto, ya que no tienen por qué utilizar este último criterio de división por “tercios”; si bien les obliga a emplear ese doble parámetro del número de escaños y de votos obtenidos en los comicios autonómicos (art. 3.3.).

Por último, se ha previsto una fórmula “indirecta” de subvención pública a los partidos, a través de los Grupos Parlamentarios o de *representación política*, estructurada de igual manera en los niveles de gobierno territorial básicos en España (Cortes Generales, Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones locales).

Para evitar potenciales alteraciones indirectas de estas formulas “objetivas” de asignación de recursos, queda prohibida expresamente la posibilidad de recibir de los Presupuestos públicos (estatales, autonómicos o municipales) ayudas económicas o financieras de ninguna clase que tengan como destino el funcionamiento de los partidos. Sin embargo, esta prohibición no parece aplicable del todo, al no resultar

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

incompatible en todo caso con algunos mecanismos legales de financiación indirecta que dependen igualmente de los presupuestos de diferentes Administraciones públicas, principalmente en forma de reducciones o concesión de gratuidad en el coste económico de determinados servicios: espacios de tiempo para propaganda electoral en emisoras de medios de comunicación de titularidad pública, utilización de locales públicos para campañas electorales, tarificación reducida para envíos postales de propaganda electoral, etc..

Finalmente, tras la aprobación de la última ley de partidos (Ley Orgánica 6/2002), se prevé la posibilidad de que la autoridad judicial pueda aplicar, como medida cautelar y a iniciativa del Gobierno—la propuesta la realiza el Ministro del Interior—, la suspensión de las ayudas y subvenciones públicas a aquellas formaciones políticas que se vean afectadas por un proceso de declaración de ilegalidad.

En definitiva, la financiación pública de los partidos favorece el cumplimiento de sus fines constitucionales, además de garantizar una igualdad de oportunidades en la competición electoral, una mayor independencia y la aplicación de sistemas eficaces de control (Morodo y Lucas Murillo). Pero sobre todo sirve en buena medida para evitar que éstos tengan que buscar fondos y recursos al margen de la legalidad para cubrir las necesidades habituales de funcionamiento.

En lo que respecta a los recursos que proceden de la financiación privada, el legislador español ha contemplado un elenco tasado que incluye a su vez varios tipos mecanismos de apoyo económico a los partidos.

El primero tiene una neta procedencia “interna”, basado fundamentalmente en los ingresos que reciben tanto de sus propios miembros o afiliados, como de simpatizantes o “adheridos”. Representa sin duda la principal fuente de ingresos —no pública— de los partidos, aunque el bajo nivel de afiliación que afecta de forma endémica o permanente a los partidos la convierte en un mecanismo realmente insuficiente. Otra de las formulas de financiación privada tiene su origen en las actividades y servicios propios que puedan prestar como tales formaciones políticas, así como de “actividades promocionales” y los rendimientos de “la gestión de su propio patrimonio” (art.2.2.b y 6). En este supuesto la Ley Orgánica introduce un parámetro bastante reducido en cuanto a las cantidades que hay que “identificar”, estableciéndose tan sólo en 300 euros el límite que excusa de la obligación de informar sobre el sujeto que ha llevado a cabo esa transmisión patrimonial al partido.

La legislación española se detiene especialmente en la regulación de aquellas fuentes de financiación que pueden dar lugar más fácilmente a irregularidades o potenciales corruptelas, o que limitan o condicionan en potencia la libertad de acción de los partidos políticos. Por esta razón, las “donaciones privadas” van a ser objeto de una regulación detallada, con la que se aspira a controlar y delimitar tanto las fuentes y fórmulas de financiación posibles, como las restricciones económicas y los instrumentos de control y contabilidad de las mismas.

En primer lugar, se consideran donaciones privadas aquellas aportaciones que pueden recibir los partidos, de carácter “no finalista” y nominativas, sea en dinero o “en especie”, procedentes de personas físicas o jurídicas. Se trata además de donaciones “irrevocables” y que deben ir destinadas obligatoriamente a la realización de “actividades propias” de estas organizaciones políticas. Se acentúa de este modo el esfuerzo del legislador por evitar que se puedan utilizar este tipo recursos para financiar otras actividades diferentes, y con una finalidad que no encaje en la naturaleza estrictamente política de los fines y objetivos de los partidos. Por otro lado, la condición de que no tengan carácter finalista contribuye a evitar el riesgo de posibles

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

“influencias” externas que sitúen al partido al borde de la legalidad o restrinjan su autonomía funcional.

Los sistemas de control alcanzan al procedimiento en que las personas jurídicas pueden contribuir a esa financiación privada de los partidos. En este sentido, se ha marcado en la Ley la obligación de que las donaciones procedentes de aquéllas tengan el respaldo de los órganos sociales que las representan, con la necesidad adicional de que se exprese el compromiso de cumplimiento de las exigencias y límites legalmente establecidos.

Resulta también significativa y de considerable proyección la prohibición expresa que impide recibir “donaciones” no sólo de cualquier organismo público, sino también de “entidades y empresas” que tengan también ese carácter público¹⁵. Se impide así que puedan eludirse las fórmulas estrictas de financiación pública, antes analizadas, a través de ayudas que se puedan conceder hipotéticamente y para fines no “fiscalizables” a priori, mediante el formato de “donación” y que procedan de alguna de las muchas entidades que dependen de las instituciones públicas, bien porque tengan ese carácter bien porque su capital sea fundamentalmente de procedencia pública.

A esa lógica preventiva frente a posibles corrupciones de los partidos originadas por el sistema de financiación privada obedece la siguiente prohibición contemplada en la ley, relativa ahora a la donación –y recepción directa o indirecta por los partidos– de empresas privadas que, mediante contrato vigente, “presten servicios o realicen obras para las Administraciones Públicas, empresas públicas o empresas de capital mayoritariamente público” (art. 4.2.c)¹⁶. Sin duda, la experiencia política en España durante estos últimos años ha puesto de relieve que esta norma ha sido insuficiente e ineficaz para evitar precisamente el enorme número de situaciones ilegales provocadas por la actuación de empresas que contrataban con poderes públicos, a cuyos responsables políticos “primaban” con donaciones ilegales que han sido utilizadas unas veces con un interés lucrativo particular, y otras como mecanismo de financiación “paralela” de la formación política a la que pertenecían. Tampoco se acepta legalmente una fórmula de financiación “implícita”, consistente en que terceras personas acepten los gastos y el coste de adquisiciones de obras, bienes y servicios de los partidos, o lo que se define en la ley como “operaciones asimiladas” (art 4.3).

Precisamente para evitar supuestos de financiación ilícita el legislador ha implantado una serie de mecanismos de fiscalización y control externo e interno a los partidos.

El principal posiblemente se refiere a las dos limitaciones que se imponen de forma nítida en la Ley Orgánica, y que afectan tanto al carácter “anónimo” de las donaciones (su proscripción no admite excepciones) como a la cantidad máxima que es posible recibir de una misma persona física o jurídica (100.00 euros anuales). En este segundo caso se acepta la posibilidad de excepciones, siempre que se trate de una “donación en especie” de bienes inmuebles. Tanto la restricción en metálico como su excepción (y especialmente esta última) nos parecen demasiado elevadas, como para que sirvan para eludir situaciones posteriores de dependencia, tráfico de influencias, o inclusive

15. Uno de los objetivos que pretende la última reforma (LO 5/2012) se orienta precisamente a evitar que se utilice fraudulentamente y sin la fiscalización adecuada un sistema de financiación de los partidos políticos a partir de fundaciones y asociaciones, vinculadas con aquéllos, que reciban subvenciones de las Administraciones Públicas (nuevo artículo 4.d).

16. En la reforma aprobada en el 2012 la prohibición de aceptar donaciones de empresas que presten servicios a Administraciones Públicas se extiende también a cualquier empresa que perteneciente al mismo grupo o empresas mayoritariamente participadas por aquéllas (nuevo art. 4.c)

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

corrupciones, en el funcionamiento de los partidos. En todo caso, ha quedado descartada en la Ley la aplicación de exenciones tributarias por este tipo de donaciones a los partidos. Con las anteriores restricciones el legislador español quiere evitar la generación de desigualdades económicas cualitativas entre las formaciones políticas, en la medida en que existe una presunción de trato preferente a aquéllas que defiendan una ideología más acorde con intereses empresariales o privados.

En la esfera del control interno –o autocontrol– se han establecido normas bastante precisas que contribuyen teóricamente a la transparencia en las fuentes de financiación privadas. En primer término, están obligados a abrir una cuenta de crédito donde queda constancia –de forma exclusiva– de las aportaciones recibidas en concepto de donación; idéntica regla se aplica asimismo para la justificación de las cuotas y aportaciones de los afiliados y simpatizantes (art. 8).

Pero donde el esfuerzo del legislador español por controlar y evitar fórmulas ilícitas de financiación resulta más evidente es en la implantación de una serie de mecanismos que se proyectan la contabilidad e intervención económica de los partidos. No se trata de facultades que puedan ejercer de forma discrecional, sino de auténticos mandatos legales de obligado cumplimiento, como paso previo a la fiscalización “externa” que va a llevar a cabo después el Tribunal de Cuentas. Empiezan con la exigencia legal de contar con unos libros de contabilidad que den cuenta exacta de la situación financiera y patrimonial del partido, así como del cumplimiento de los deberes que derivan de la propia Ley. De igual modo, se ha previsto un mecanismo de “dación de cuentas”, con carácter anual, del que sería responsable el máximo órgano de dirección del Partido. La Ley regula con bastante minuciosidad los elementos contables que deben ser puestos en conocimiento: balance, cuenta de resultados y una Memoria explicativa de los anteriores. En esta documentación deberán constar todas las subvenciones y donaciones privadas recibidas, haciéndose constar además la persona física o jurídica del donante, así como las cantidades que han sido objeto de entrega. La única salvedad a estos estrictos mecanismos por los que se da cuenta y pueden reconocerse los elementos de financiación externos del partido sería el control que se aplica a la financiación de los Grupos Parlamentarios (Cortes Generales y Asambleas Legislativas autonómicas) y los Grupos Locales (Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales), a los que se aplicará la normativa establecida a tal efecto por los Reglamentos parlamentarios y normas locales (art. 14.6).

La rendición de cuentas de la financiación y actividad económica de los partidos políticos va a ser objeto de control por parte del Tribunal de Cuentas, o bien en los casos en que se haya creado por el respectivo Estatuto de Autonomía, por el órgano encargado de la fiscalización de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma.

El tipo de control que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas es de una doble naturaleza. De un lado, va a verificar la legalidad de las subvenciones públicas y los recursos obtenidos mediante donaciones privadas, de manera que se cumplan las condiciones y límites impuestos por la Ley. Pero además tiene encomendada la función de fiscalizar toda la “regularidad contable” de los partidos, lo que implica una supervisión tanto del método y ejecución en que se ha realizado la elaboración del Balance, la Cuenta de Resultados y la Memoria, como del contenido que pueden reflejar esos documentos contables, por si se pudieran haber producidos irregularidades en forma de ingresos y gastos no autorizados legalmente.

El procedimiento concluye con un informe del Tribunal de Cuentas en el que se evalúa tanto la regularidad como la adecuación a lo establecido en la Ley, con la finalidad de detectar posibles “infracciones o prácticas irregulares”. Así pues, el control no sólo se orienta a detectar sólo actuaciones ilícitas jurídicas, sino también métodos de

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

actuación o usos habituales que no necesariamente encajen de forma nítida en una acción prohibida legalmente.

La Ley Orgánica del 2007 contiene de forma bastante pormenorizada el régimen sancionador, basado en la articulación de un procedimiento de reacción contra aquellas violaciones e incumplimientos que se hayan observado en el ejercicio de la función de control que se ha descrito anteriormente. Es precisamente en este ámbito donde se observa el esfuerzo legislativo español por prevenir y hacer frente a supuestos de financiación ilícita de los partidos, llenando el vacío en este punto que padecía anterior regulación (Ley Orgánica 3/1987), cuyo artículo 11.3 se limitaba a señalar que *“El Tribunal de Cuentas, en el plazo de ocho meses desde la recepción de la documentación señalada en el número anterior, se pronunciará sobre su regularidad y adecuación a lo dispuesto en la presente Ley, exigiendo, en su caso, las responsabilidades que pudieran deducirse de su incumplimiento”*.

En efecto, ahora se ha introducido en la Ley Orgánica un sistema sancionatorio concreto que informa de las consecuencias que puede tener una actuación contraria a los mandatos legales en materia de financiación. Basado fundamentalmente en una penalización de carácter económico, la sanción pecuniaria puede adoptar dos formatos diferentes según el origen o el tipo de infracción cometida.

En el caso de que el partido se haya beneficiado de donaciones no permitidas por la Ley, la sanción adopta la forma de multa, con una cuantía equivalente al doble de la aportación recibida irregularmente; esta multa se va a materializar mediante una deducción sobre la subvención anual que recibe aquél para gastos de funcionamiento.

La segunda hipótesis se refiere a una forma de actuación incorrecta del partido, desde el punto de vista del cumplimiento de sus obligaciones contables y de transparencia: la no presentación –injustificada– de las cuentas del ejercicio anual, o bien la presentación totalmente defectuosa de las mismas. En este caso, la sanción pecuniaria se ejecuta sobre las subvenciones públicas que se reciben para los gastos de funcionamiento ordinario del partido infractor. El sistema garantiza de esta forma la aplicación efectiva de la sanción, evitando que se produzcan incumplimientos de la ley que queden sin la penalización necesaria y adecuada.

En todo caso, el procedimiento sancionador se ha regulado en la LO con las suficientes garantías de objetividad e imparcialidad, mediante fórmulas que se asemejan a los procesos jurisdiccionales. Por ejemplo, la asignación de las diversas fases del procedimiento (iniciativa, instrucción y resolución) a diferentes órganos o instancias (respectivamente, Pleno del Tribunal de Cuentas, instructor encargado, y Pleno).

De este modo, el partido sometido a la fiscalización del Tribunal va a contar con garantías procesales habituales en el orden jurisdiccional. En concreto la posibilidad de presentar alegaciones, documentación y cualquier otra información que estime necesaria; a continuación, la facultad de solicitar la apertura de una fase probatoria donde caben proponer los medios de prueba adecuados para su defensa. Ese período para la práctica de las pruebas puede ser abierto además por el propio instructor de oficio. Terminada esa fase, el instructor tiene que elaborar una “propuesta de resolución” en la que solicite, caso de considerar probada la responsabilidad de la formación política, una determinada sanción en función del tipo de infracción cometida; o bien, en caso contrario, proponga la absolución del mismo. La decisión corresponde en último extremo al Pleno del Tribunal de Cuentas, quien debe resolver en el plazo de seis meses (si no se pronuncia en este tiempo la Ley considera caducado el procedimiento sancionatorio).

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

**IV. A MODO DE POSIBLES CONCLUSIONES:
LAS PATOLOGÍAS DEL SISTEMA: LA FALTA DE CONTROL
DE LA FINANCIACIÓN INDIRECTA Y LOS CASOS DE
CORRUPCIÓN DIRECTA**

Una de las formas indirectas de financiación, cuyo control por otro lado escapa a los instrumentos previstos legalmente para esa finalidad, se produce a través de las condonaciones que realizan las entidades de crédito con las deudas contraídas con ellas por los partidos políticos¹⁷. El problema se ha detectado frecuentemente, hasta el punto en que desde el Tribunal de Cuentas, principal órgano encargado de la fiscalización contable y financiera de los partidos, ha puesto de relieve ya la necesidad de introducir las reformas normativas necesarias para evitar este tipo de situaciones “al margen” de la legalidad vigente. La utilización de esta práctica supone una efectiva elusión de los límites y condiciones que se aplican a los sistemas de financiación privada. Sin descartar al mismo tiempo que se puedan producir con ellas una desviación significativa del principio de igualdad que debe garantizar la equivalencia de oportunidades en la competición política, ya que previsiblemente la condonación de deudas bancarias puede llegar a favorecer a los partidos que ideológicamente se sitúen en posiciones más cercanas a los intereses económicos de esas entidades de crédito. Paradójicamente, no obstante, la experiencia española ha puesto de relieve que ha sido una formación progresista –PSOE– el que más se ha beneficiado de esta técnica indirecta de financiación.

Por otro lado, la financiación “indirecta” de grupos terroristas es una de las cuestiones que ha centrado estos últimos años la atención del legislador español. Resultaba evidente el apoyo –no sólo ideológico– que prestaban determinadas formaciones políticas a la banda terrorista de ETA, contribuyendo desde la defensa y justificación de sus acciones a los objetivos políticos que inspiran lo que no es sino “patología antidemocrática” del modelo político español. Por ese motivo, se ha tenido que articular un mecanismo para evitar que la financiación pública de esos partidos, al incorporarse a las instituciones representativas tras su participación en las diversas elecciones que tenían lugar en los diversos niveles territoriales, sirviera para patrocinar indirectamente y de manera paradójica a los fines de la banda armada. Esa finalidad se obtiene, además con las garantías jurídicas propias de un Estado de derecho, gracias a la previsión contenida en el artículo 3.5 de la Ley Orgánica del 2007, que autoriza a los órganos judiciales competentes para suspender de modo cautelar la entrega de subvenciones o recursos –“cualquiera que sea su tipo naturaleza”– a aquellos partidos que se encuentren afectados por un proceso de ilegalización, impulsado conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos. La propuesta para adoptar esta medida debe proceder del Gobierno (Ministerio del Interior), pero en todo caso la decisión corresponde a un poder imparcial (“autoridad judicial”) desde el punto de vista político.

Sin embargo, y como se ha llegado a poner relieve (García Guerrero), estas cautelas legales no han alcanzado, al menos de forma expresa, a la eventual ayuda económica que de manera indirecta también pueden conseguir las formaciones que han representado la versión política de un grupo terrorista, a través de la financiación de los grupos parlamentarios que pueden llegar a constituir en las asambleas legislativas donde han conseguido representación política.

17. Para evitar que estas condonaciones de deuda de los partidos, suscritas con entidades de crédito, la reforma legislativa del 2012 va a imponer un límite anual de 100.000 euros, contando capital e intereses (nuevo artículo 4.4).

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

A la pregunta de si la corrupción reiterada de los partidos políticos puede ser causa de suspensión o disolución, habría que responder que el artículo 22.4 de la CE sólo establece, en el marco del derecho general de asociación, una pauta de carácter instrumental para garantizar que la decisión –disolución o suspensión– sea adoptada por un poder público independiente e imparcial y se encuentre fundada en derecho (*resolución judicial motivada*). No especifica los motivos o causas que legitimarían esas restricciones en el ejercicio de un derecho fundamental. Para conocer la solución a esta problema –negativa– es necesario recurrir a la legislación de desarrollo, subsidiaria en todo caso de la específica sobre partidos políticos, para comprobar si existe alguna previsión aplicable a los supuestos de financiación ilícita e los partidos. En este sentido, el régimen sancionador que se ha contemplado en la actual Ley Orgánica del 2007 establece que las infracciones reguladas en la norma, por financiación irregular de los partidos, sólo tendrán carácter patrimonial.

Una vertiente más “institucional” de los casos de financiación ilegal de los partidos políticos ley de Bases de Régimen Local, (art. 61) permite la adopción de una medida extraordinaria como la disolución de una corporación local, ante “la gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales”. Esta especie de “contagio institucional” de la corrupción partidista cuenta con algún ejemplo recientes en España, originado por el desarrollo irracional de la planificación urbanística, ligada a intereses particulares y de partido (ciudad de Marbella)

En todo caso, la financiación esencialmente pública de los partidos no ha servido para frenar del todo los frecuentes supuestos de corrupción política en España; como tampoco parecen haber tenido especiales consecuencias negativas –al menos directa e inmediatamente– sobre sus resultados electorales, los casos de corrupción que han afectado a líderes políticos de partidos, imputados o procesados en casos de posible financiación ilegal. Una tesis que es posible corroborar analizando el proceso seguido contra el Presidente de la Comunidad Autónoma de Valencia, uno de los más representativo del problema de la corrupción política los últimos años; en las últimas elecciones autonómicas el Partido Popular ha revalidado una amplia mayoría entre el electorado de la Comunidad a pesar de los procesamientos y, a veces también, resoluciones judiciales condenatorias para esa parte de la clase política. El coste en términos electorales de la corrupción política, o la financiación irregular relacionada de alguna manera con la anterior, no parece ser muy alto. Quizás porque, aunque sea de manera solapada, los partidos adoptan a nivel interno “filtros” indirectos que paralizan o bloquean la carrera política de los imputados por estos procesos judiciales, intentando marcar así de forma indirecta una distancia con aquellos miembros implicados o afectados por casos evidentes de corrupción, al margen de las soluciones judiciales que se alcancen.

La dependencia excesiva y tradicional en España de los partidos respecto de las fuentes públicas de financiación, y en consecuencia lo que implica ésta de limitación efectiva para conseguir recursos, explica en buena medida la aparición, en absoluto esporádica, de casos de corrupción.

Uno de los casos de financiación irregular que se han presentado con mayor frecuencia en España ha sido la utilización de las denominadas “campañas institucionales”, a través de las cuales se estaría apoyando, indirecta pero efectivamente, la propaganda electoral en favor del partido que está ocupando el gobierno estatal o autonómico. A pesar de que se cuenta ya con pronunciamientos bastantes explícitos de la Junta Electoral Central que prohíben este tipo de prácticas no ajustadas a la ley electoral y de financiación de partidos, lo cierto es que se repiten de manera constante las denuncias en cada convocatoria electoral.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

El relativo consenso legislativo –pese a que el Partido Popular no llegó a votar a favor de la ley por razones estratégicas– parece superar superando los clásicos planteamientos que han mantenido durante mucho tiempo los partidos en función de su ubicación en el segmento ideológico. Sin embargo, el actual modelo mixto –público y liberalizado– implantado definitivamente en la actual Ley Orgánica no ha llegado a de forma radical la tendencia de la mayor parte de las formaciones políticas para conseguir fuentes de financiación que no se acomodan del todo a las exigencias y límites impuestos por la Ley.

La responsabilidad de los partidos radica fundamentalmente en la falta de una voluntad decidida para eliminar las formas de corrupción que se producen en su interior, y cuyos beneficiarios principales con frecuencia son miembros individuales y no la misma organización. Así pues, este tipo de actitudes ilícitas no entran en realidad dentro de un supuesto de financiación irregular del partido, sino más bien en alguno de los tipos delictivos (tráfico de influencias, malversación de fondos públicos) que persiguen el enriquecimiento ilícito individual, propio o de terceros. La pasividad, la complacencia o simplemente la negligencia por tanto, al no articular mecanismos de control para evitar estas actuaciones ilegales los factores que contribuye a generar una imagen pública negativa, donde se asocian la corrupción de partido a la que realmente promueven sujetos individuales que forman parte de aquél (Núñez Pérez). Esa percepción social quizás no coincida exactamente con la realidad pero asocia inevitablemente el fenómeno de la corrupción con la financiación de los partidos políticos (Barómetros Globales de corrupción de los últimos años).

Así pues, cabría sostener que la mayor parte de los casos de corrupción política en España no están relacionados con el modelo legal de financiación de los partidos, ni su aplicación al funcionamiento ordinario de estos últimos. Las principales “patologías” tienen su origen generalmente en la instrumentalización que se hace de las posiciones institucionales que ocupan sus miembros para generar mecanismos clientelares con agentes sociales y económicos de la sociedad, cuyos beneficios no repercuten normalmente en forma de ingresos irregulares de las formaciones políticas, sino en el enriquecimiento ilícito de algunos de sus miembros.

El modelo de financiación de partidos políticos español adolece de algunos defectos, entre los cuales podemos anotar básicamente la excesiva dependencia respecto de las subvenciones de carácter público, el nivel extraordinariamente elevado de gastos que se invierten para campañas electorales o la escasa transparencia en la recepción y utilización de sus recursos; no se establece, por otra parte, ningún límite a la posible donación privada de inmuebles y queda todavía en una esfera de ambiguo o incierto control los mecanismos de financiación que tienen lugar en los ámbitos político-institucionales inferiores (Pérez Francesch), precisamente donde se originan más casos de corrupción en España.

Las causas tradicionales que han motivado la conexión permanente entre corrupción política y financiación irregular de los partidos siguen estando presentes tras la última reforma legislativa del 2007 sobre la materia. La afiliación sigue mostrando unos índices excesivamente reducidos y el coste económico que implica la competición electoral resulta demasiado elevado, como para que ambos condicionantes puedan ser resueltos con el actual modelo preferente de financiación pública.

Durante estos últimos años, y hasta el estallido de la denominada “burbuja inmobiliaria”, ha sido demasiado frecuente el empleo de métodos alternativos *alegales* o claramente ilícitos para obtener fondos adicionales. Las “comisiones ilegales” se habían convertido en una fórmula implícita de financiación por parte de empresas dedicadas a la construcción, que pagan una especie “impuesto” a los responsables públicos municipales para el aligeramiento de las cargas burocráticas o la aprobación de planes de actuación que quedaban con frecuencia fuera de la legalidad urbanística. No se puede afirmar que en

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

estas operaciones haya habido un protagonismo destacado en alguno de los partidos con mayor representación política en las diversas instituciones territoriales. La responsabilidad se reparte por igual entre ellos, a la vista de las resoluciones judiciales que han dado lugar los escándalos más conocidos de financiación ilegal de los años ochenta y noventa (Filesa, Soller, Naseiro, Tragaperras, Casinos).

La Ley aprobada en el 2007 cumple con las exigencias de transparencia que permitirían, al menos en teoría, bloquear los intentos de financiación privada que no se ajuste a los parámetros autorizados por aquélla, mediante la implantación de mecanismos de fiscalización contable y rendición de cuentas que han sido analizados previamente. Sin embargo, los casos más recientes (Gürtel, Malaya, Matas, Palau, ERES en Andalucía) ponen de manifiesto que los instrumentos de control no han sido lo suficientemente eficaces para evitar el desvío de fondos públicos para fines contrarios al ordenamiento o la indirecta financiación de ciertos partidos mediante favores económicos a algunos de sus líderes institucionales.

Así pues el mapa de la corrupción política en España se extiende por toda la geografía del país, sin que prevalezca especialmente un determinado color político o una esfera institucional concreta¹⁸. Su origen se encuentra fundamentalmente en la falta de una voluntad real por parte de las direcciones de los partidos de fiscalizar a quienes utilizan sus responsabilidades institucionales para sufragar lucros personales o para consolidar esa misma posición institucional que ocupan.

BIBLIOGRAFÍA

Entre la abundante bibliografía sobre los temas de corrupción política y de financiación de partidos políticos destacaríamos, Morodo R. y Lucas Murillo P., de la Cueva, El *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, UNAM, México, 2001. Cortés P., *Ultimas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos*, In Teoría y Realidad Constitucional, núm. 6, 2000, pp. 201-212. Serrano Maíllo M.I., *La financiación de los partidos políticos en España*. In Teoría y Realidad Constitucional, núm. 12-13, 2003-2004, pp. 449-467. Presno M.A., *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Ariel, 2000. Presno M.A., *La reforma del sistema de financiación de los partidos políticos*, In Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 57, 1999, pp. 205 y ss. García Guerrero J.M., *Estudios sobre partidos políticos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008. AAVV. *Corruzione contro Costituzione*. In Percorsi Costituzionali, 1/2, 2012. CEDAM, 2012. En La corrupción ¿un problema jurídico o un estadio sociológico-moral?. García, E., *La corrupción ¿un problema jurídico o un estadio sociológico-moral?* In *El Cronista* (5-8-2013). IUSTEL. Ponce Solé J., *La prevención de la corrupción mediante la garantía del derechos a un buen gobierno a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)*, In Anuario de Gobierno Local 2012. Fundación democracia y Gobierno Local, IDOP, pp. 93-140. Bustos Gisbert R., *Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional*, In Teoría y Realidad Constitucional, n.25, 2010, pp. 101 y ss. ■

18. Como afirma Eloy García, "asistimos en España a un desgraciado espectáculo de degradación de la conducta de responsables de algunos órganos públicos que en concomitancia con sujetos privados no han dudado en beneficiarse de fondos públicos para enriquecerse a costa de lo que es de todos. En medio del estupor de una opinión aturdida, la palabra "corrupción" ha pasado a formar parte del lenguaje cotidiano y según las encuestas ocupa el cuarto lugar entre las grandes preocupaciones de los españoles". *La corrupción ¿un problema jurídico o un estadio sociológico-moral?* . In *El Cronista* (5-8-2013). IUSTEL.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

NOTA

**DERECHOS Y CALIDAD DEMOCRÁTICA EN BRASIL:
LA NECESIDAD DE UNA METODOLOGÍA CLÍNICA**por **Julio P. Faro H. de Siqueira**Secretario-General de la Academia Brasileña de Derechos Humanos (ABDH)¹**ANÁLISIS**

Dicen que en países en los cuales hay desigualdades no hay democracia. La cita es incorrecta. Lo adecuado es decir que no hay democracia pura cuando hay desigualdad. Eso se dice pues leyendo politólogos clásicos y actuales se puede extraer una lección sencilla: los tipos puros son sólo teóricos, la práctica revela una mixtura del que mejor se la adecua. Así, la calidad democrática es el nivel de democracia existente en esta mixtura considerándose una sociedad determinada.

Hablar de calidad democrática presupone la existencia de una metodología para el análisis de las hipótesis formuladas. Propongo así el empleo de un análisis clínico, que se basa en la economía clínica (Sachs, 2005) la cual permite obtener un diagnóstico diferencial. Segundo Sachs, el diagnóstico diferencial posee siete partes en el análisis de una sociedad: determinar la dimensión del problema investigado y estimar su evolución; recoger datos respecto la estructura de la política económica; levantar informaciones respecto del presupuesto público; conocer la geografía física y la ecología humana; pesquisar los patrones de gobernanza; entender las posibles barreras culturales al desarrollo; comprender la geopolítica, esto es, como se dan las relaciones políticas con los vecinos y con el resto del mundo.

La propuesta de empleo de la referida metodología se refiere aquí al análisis clínico político y social, y tiene como fundamento la busca por una respuesta correcta a los problemas respecto de la realización de derechos y la estabilización democrática. Así, una formulación más útil de ella es direccionada a un diagnóstico diferencial social, desde tres etapas: determinar la dimensión del problema investigado y estimar su evolución; recoger datos respecto de la situación política en general (económica, financiera, gubernamental, presupuestaria y geopolítica) de la sociedad analizada; conocer las condiciones sociales (historia, geografía física, ecología humana, cultura) de esta sociedad. Cualquier análisis que no considere mínimamente esas informaciones no puede ser llevada en serio para resolver problemas relacionados a los derechos y a la calidad democrática. Es premisa fundamental el conocimiento pormenorizado de la sociedad o del país investigado para pensar soluciones respecto de este tipo de problemas.

No se puede importar respuesta o estrategias prontas de y eficaces en otros países bajo el argumento de que ellas debelaran la crisis de un Estado, y funcionarán para resolver la situación de otro. A. Smith y Montesquieu, por ejemplo, dijeron en sus obras ser debido observar atentamente las características naturales de cierto país, para entonces saberse cuál sería el mejor tipo de política económica o el mejor tipo de gobierno para él. La misma idea tal vez sirva al análisis clínico de los derechos y de la democracia. Lo que se propone es un diagnóstico específico con planos estratégicos peculiares para cada sociedad y tipo de situación.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Obviamente los ejemplos de otras sociedades o países pueden servir a un análisis comparativo, más no para un simple trasplante o transposición. Considerase, por ejemplo, muchas veces la Revolución francesa de 1789 como un marco en la lucha por los derechos, sin hacerse una ponderación respecto de su real significado. En Francia de los siglos XVIII y XIX, como habría observado Tocqueville, no existía ni la igualdad ni la fraternidad, y la libertad era disfrutada solamente por algunos pocos sectores sociales, o sea, eran privilegios, no derechos, pues no eran universales. Otro problema de la ecuación del lema de dicha Revolución era el orden de la reivindicación, primero la individualidad para después la fraternidad. Una ecuación que hasta la actualidad se repite sin mucha chance de haber un cambio: el mundo occidental prefiere reivindicar derechos a realizar deberes.

Algunos autores han desarrollado, por ejemplo, ante la crisis europea, una tesis según la cual debe hablarse no solo de derechos, más también de bienes. Tratase de una visión ampliamente materialista y, de cierta manera, individualista, tan criticada pero aún tan característica de la sociedad occidental. Ella mantiene la ecuación débil en términos de cooperación efectiva. Una ecuación más fuerte haría los deberes antes de los derechos en términos de realización.

De otras maneras, otros autores, como Bobbio, habrían percibido no ser suficiente reconocer los derechos, más realizarlos. A bien de la realidad, el problema con los derechos es el basamento de su reconocimiento en la dignidad humana, es decir, para proteger la dignidad habría una creencia cada vez mayor de que cuanto más derechos reconocidos, más segura estaría la dignidad. Todavía, la inflación en el reconocimiento de derechos ha provocado una muy interesante situación: de un lado los individuos se tornaran cada vez más individualistas, reivindicando derechos como triunfos, sin prestar atención a sus deberes de cooperación en la comunidad; de otro el Estado argumenta que ni todos los derechos que él reconoció pertenecen al mínimo existencial, el conjunto de necesidades básicas de los individuos.

El más interesante es que la atención dada a los derechos si comparada con aquella direccionada a los deberes parece ser determinante de la calidad democrática de un país. Cuanto más direccionada a los derechos y no a los deberes son las personas que componen una comunidad, tan menos democrática ella parece ser. Eso es así pues cuanto más las personas son individualistas, menos se ocupan del social, y, así, hay menos fraternidad (o no la hay) y la igualdad resta perjudicada. Y, si no hay fraternidad suficiente y hay mucha desigualdad, toda la libertad que si reivindica y si consigue tiene su ejercicio perjudicado, pues la sociedad no es mínimamente democrática para darle soporte.

Aún que el cuadro sea así diseñado, cada comunidad es diferente y, en crisis o no, es necesario atender para todas sus características políticas y sociales, de ahí la necesidad de una metodología adecuada y útil para el análisis de la relación entre los derechos y la calidad democrática, no para definirlos, sí para comprenderlos (Ommati, 2014). Creyese, pues, que el método de la sociología/politología clínica basada en un diagnóstico político-social diferenciado sea el más adecuado camino para pensar los derechos como medida de la calidad democrática.

Tratase de la metodología en la cual el análisis comparativo de derechos debería basarse. En el caso brasileño, la crítica es más incisiva pues no hay análisis comparativo de derechos, más una vocación del legislador brasileño de trasplantar o copiar el derecho extranjero. Es muy débil la consideración en Brasil de una sociología/politología clínica para solucionar los problemas socio-políticos, mismo que a través de las leyes, de la jurisprudencia, en fin, del derecho.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

Es muy común decir que el Brasil es un país democrático. Eso tal vez sea verdad, más sólo en los últimos 26 años, ya que desde 1822 (año de la independencia) hasta 1946 prevaleció monarquía u oligarquía, desde 1946 hasta 1964, prevaleció democracia, pasándose por un período dictatorial hasta 1988, cuándo la democracia brasileña apareció otra vez. Por lo tanto, desde 1822 hasta 2014, la democracia prevaleció sólo 48 años.

El análisis de las instituciones brasileñas revela que muchas solamente existen en el papel. Se dice, entonces, que la Constitución de 1988 es un simulacro en muchos de sus aspectos, pues la práctica no repite lo que dice el papel. También, muchas instituciones son copias de instituciones que obtuvieron suceso los países las crearon. El caso emblemático es el federalismo, que en Brasil fue decretado y forzado en una sociedad acostumbrada a un país unitario. La lucha por la repartición de los royalties del petróleo en Brasil demuestra bien eso: si los recursos del subsuelo son de la Unión, entonces los royalties deberían ser divididos entre todos los entes federativos, mas no lo eran hasta el descubrimiento de la reserva de pre-sal.

Respecto la realización de derechos también hay inconsistencias dificultadoras de la mejor calidad democrática en Brasil. Muchos son los problemas socio-políticos brasileños. El sistema educacional es uno de los peores del mundo, pues, como dicen los especialistas, hay muchos alumnos y pocos estudiantes. El legislador es prolífico y reconoce muchos derechos en la carta constitucional, pero como es imposible realizar todos ellos, copiase la tesis de que hay un mínimo existencial, que ninguna persona (ni mismo los jueces o los ejecutores de políticas públicas) sabe lo que es o cuanto es, para decir que solo algunos derechos que tienen ligación estrecha con la dignidad humana deben recibir aportes públicos para su realización – el problema es saber la dignidad humana de quién, dentro de un país con dimensiones continentales y tanta desigualdad. Más, si no hay dinero público suficiente para financiar los derechos, todavía hay para las festividades de Carnaval, de Copa del Mundo y Olimpíadas, el discurso es el de la reserva del posible, que justifica y comprueba la ineficiencia del gobierno brasileño.

Por eso es que se dice que es necesario buscar una metodología apropiada para que los derechos posan servir como medida de la calidad democrática de un país, atentándose para las cuestiones sociales y políticas, y no a las abstracciones, de un país.

BIBLIOGRAFÍA

- Ommati, José Emílio Medauar (2014): *Uma teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Sachs, Jeffrey (2005): *The end of poverty*. New York: Penguin. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

**ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014:**

14 DE ENERO: Jornada *El reflejo de la singularidad del Estatuto de Autonomía de Aragón en el sistema de financiación*.

24 DE ENERO: Reunión de la Red Latinoamericana de bienes públicos.

30 Y 31 DE ENERO: Jornadas Biscay Law *La autonomía local en tiempos de crisis: reformas, fiscalidad y contratación pública*, organizadas por las Universidad de Deusto con la colaboración de la Fundación Manuel Giménez Abad, en Bilbao.

12 DE FEBRERO: Jornada *Nación y Nacionalismo en España*, acerca del libro "Historia de la nación y del nacionalismo español", en colaboración con la Fundación Ortega-Marañón.

26 DE FEBRERO: Jornada *El discurso del odio y los límites de la libertad de expresión*, organizado en colaboración con el Proyecto CONSOLIDER "El tiempo de los derechos" y la Asociación de Constitucionalistas de España.

26 A 28 DE FEBRERO: Seminario *Qualified Autonomy and federalism versus Secession in the EU and its Member States*, en colaboración con Foster Europe, en Eisenstadt (Austria).

7 Y 8 DE MARZO: 12º Curso para Asesores Jurídicos Parlamentarios Iberoamericanos, en colaboración con la AECID y el Congreso de los Diputados, sobre Parlamento y autonomía política.

12 DE MARZO: Diálogos *Rey y Reino en la formación de los Fueros de Aragón*. Jesús Delgado Echeverría, Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Zaragoza dialoga con Jesús Morales Arrizabalaga, Profesor Titular de Historia del Derecho de la Universidad de Zaragoza. Modera Soledad Campo, redactora del El Heraldo de Aragón.

14 Y 15 DE MARZO: V Jornadas de Derecho Constitucional *35 años de la Constitución Española*, en colaboración con la UNED de Barbastro, en Barbastro (Huesca).

14 Y 17 DE MARZO: III Torneo de debate para alumnos de bachillerato, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, en la Facultad de Derecho y en las Cortes de Aragón, respectivamente.

24 DE MARZO: Jornada de *Técnica normativa*, en colaboración con la Universidad Pontificia de Comillas-ICADE, en Madrid.

28 Y 29 DE MARZO: Seminario sobre *Transición política, descentralización y conflicto territorial*, en colaboración con el Forum of Federations e International IDEA.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

2 DE ABRIL: Jornada *La necesidad de justicia tras la experiencia de la violencia: justicia transicional versus justicia restaurativa*, organizada en colaboración con la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza.

7 ABRIL: Fallo del jurado del XII Premio “Manuel Giménez Abad” sobre la descentralización política y territorial, en Madrid.

9 DE ABRIL: Jornada *Estado Autonómico y Calidad Democrática*, en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona.

28 DE ABRIL: Jornada *América Latina-Unión Europea: desafíos y oportunidades*, organizada en colaboración con el Grupo de Investigación sobre Gobernanza Mundial y Unión Europea de la Universidad de Zaragoza, en la Facultad de Derecho de Zaragoza.

29 Y 30 DE ABRIL: VI Jornadas de Derecho parlamentario *Retos de la representación política. La profundización de la democracia representativa*, en colaboración con la UNED y el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, en la Facultad de Derecho de la UNED en Madrid.

6 DE MAYO: Acto Homenaje a Manuel Giménez Abad. Entrega del Premio “Manuel Giménez Abad” sobre la descentralización política y territorial.

7 DE MAYO: Jornada *El gobierno de Europa: reflexiones políticas y gobernanza económica*, en colaboración con el Centro Studi Sul Federalismo.

13 DE MAYO: Jornada *Las elecciones al Parlamento Europeo 2014. El desafío democrático en la Unión Europea en tiempos de crisis*, en colaboración con el Instituto Goethe y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en Madrid.

14 DE MAYO: Seminario *Representación política en América Latina*, en colaboración con el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, en Salamanca.

15 Y 16 DE MAYO: Reunión del Grupo de Investigación sobre *European regional policies and the perceptions of Europe*, en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona, en Barcelona.

22 Y 23 DE MAYO: Congreso *La última evolución del Estado Autonómico en el marco europeo*, en colaboración con la Universidad de Granada, en Granada.

26 DE MAYO: Jornada *El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, en colaboración con el Centro de Estudios Andaluces de la Junta de Andalucía, en Sevilla.

28 DE MAYO: Jornada *Internet, política y libertad de expresión* en colaboración con Syntagma. ■

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014

CRÉDITOS

**ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014:**

5 DE JUNIO: Jornada *Policy divergence and convergence in the Spanish State of Autonomies*, en colaboración con el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, en Madrid.

6 DE JUNIO: Proyección de la selección de trabajos presentados al *Premio Valores Educativos y ciudadanos, de la XV Muestra de cortometrajes "Adolfo Aznar"* convocados por la Asociación Florián Rey de la Almunia, en Ibercaja Zentrum de Zaragoza.

10 DE JUNIO: III Foro de las Autonomías, en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona y el Instituto de Derecho Parlamentario, en el Palacio del Senado en Madrid.

11 DE JUNIO: Jornada *La Transparencia: cultura política y cultura social*.

MES DE JULIO: Curso de Verano en Jaca, en colaboración con la Cátedra Ernest Lluch de la Universidad de Zaragoza.

4, 5 Y 6 DE SEPTIEMBRE: Curso de Verano *El Estado Autonomico ¿el orden constitucional desbordado?* de la Universidad Autónoma de Madrid en la Residencia "La Cristalera", de Miraflores de la Sierra (Madrid).

8 Y 9 DE SEPTIEMBRE: IV Seminario sobre Valores Educativos y Ciudadanos en el entorno escolar: *Buenas prácticas en los centros educativos* a celebrar en la Fundación Santa María de Albarracín, en Albarracín.

11 Y 12 DE SEPTIEMBRE: Curso de Verano *¿Qué servicios municipales necesitamos?*, en la Universidad de Verano de Teruel.

24 DE SEPTIEMBRE: Jornada *Cuatro reflexiones sobre el Estado Autonomico*.

24 A 26 DE SEPTIEMBRE: *Subnational Debt in a Fiscally Sustainable Europe*, organizado por Foster Europe, en Eisenstadt (Austria).

25 Y 26 DE SEPTIEMBRE: Jornada *Centenario de la Primera Guerra Mundial: avances jurídico-institucionales en la Comunidad Internacional*, en colaboración con la Institución Fernando el Católico.

1 DE OCTUBRE: Jornada *Función y significado de los Parlamentos en los Estados descentralizados*.

2, 3 Y 4 DE OCTUBRE: Seminario *¿Qué competencias y qué financiación deben tener los gobiernos locales?*, en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer, en Altea.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS
ENERO A MAYO 2014****ACTIVIDADES PREVISTAS
JUNIO A DICIEMBRE 2014****CRÉDITOS**

8 DE OCTUBRE: II Jornadas sobre *Derechos de la infancia, participación y sociedad*, organizadas en colaboración con la Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del Gobierno de Aragón y UNICEF-Comité Aragón.

15 A 17 DE OCTUBRE: Jornadas *Europa: sueño y realidad*, en colaboración con la Universidad de Valladolid, en Valladolid.

22 DE OCTUBRE: Jornada *La guerra de sucesión, Aragón y los Decretos de Nueva Planta*.

5 DE NOVIEMBRE: VI Jornada Internacional sobre Terrorismo *Diez años después del 11-M. El terrorismo global*, en colaboración con la Fundación Víctimas del Terrorismo.

13 DE NOVIEMBRE: Jornada *Europa como idea*, en colaboración con la Fundación Friedrich Ebert.

19 DE NOVIEMBRE: Jornada *El futuro de Aragón*.

MES DE NOVIEMBRE: Seminario *Administración Parlamentaria*, en colaboración con el Congreso de los Diputados y la Agencia Española de Cooperación al Desarrollo.

3 DE DICIEMBRE: V Observatorio *Novedades del Federalismo en Europa* en colaboración con el Instituto de Derecho Público de Barcelona y la Fundación Friedrich Ebert.

MES DE DICIEMBRE: Seminario sobre *Eficiencia del Estado Autonómico*, en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad, Costes y beneficios de la descentralización política en un contexto de crisis: el caso español.

MES DE DICIEMBRE: Jornada en el Parlamento de Navarra, en desarrollo del Convenio con dicha Institución. ■